



EESTI MAAÜLIKOOL  
Majandus- ja sotsiaalinstituut

**Anu Mikk**

**ÜHINENUD SAARDE VALLA KOOLIVÕRK JA  
HARIDUSTEENUSED**

THE SCHOOL NETWORK AND EDUCATIONAL SERVICES OF  
MERGED SAARDE MUNICIPALITY

Magistritöö  
Ökonoomika ja ettevõtluse õppekava

Juhendajad: Anne Põder, PhD

Viola Mäemurd, MA

Tartu 2021

# Sisukord

KASUTATUD LÜHENDID.....	5
SISSEJUHATUS.....	6
1 KOHALIKU OMAVALITSUSE HARIDUSÜLESANDED JA NENDE RAHASTAMINE ..	8
1.1 Kohaliku omavalitsuse ülesanded.....	8
1.2 Kohaliku omavalitsuse ülesannete rahastamine.....	11
1.3 Muutused kohaliku omavalitsuse korralduses 2017. aastal läbi viidud haldusreformi käigus 16	
1.3.1 Mastaabiefekti võimalikud mõjud kohalike omavalitsuste ühinemisel.....	17
1.4 Kohaliku omavalitsuse arengukava.....	22
1.5 Kohaliku omavalitsuse haridusülesanded ja nende rahastamine .....	25
1.5.1 Koolieelsed lasteasutused ja nende rahastamine .....	26
1.5.2 Kohaliku omavalitsuse haridusülesanded põhikooli ja gümnaasiumi pidajana 27	
1.5.3 Kohaliku omavalitsuse haridusülesannete rahastamine.....	31
2. ÜHINENUD SAARDE VALLA KOOLIVÕRK JA HARIDUSTEENUSED .....	36
2.1. Uurimistöö metoodika.....	36
2.2. Ühinenud Saarde vald, selle juhtimisstruktuur ja eelarve .....	38
2.2.1. Saarde valla ühinemised 2005. ja 2017. aasta haldusreformide raames .....	38
2.2.2. Saarde valla keskuse paiknemine Pärnumaa asustusstruktuuris ja ränne.....	40
2.2.3. Saarde valla rahvastik, asustustihedus ja tööhõive .....	42
2.2.4. Saarde valla eelarve .....	45
2.2.5. Saarde valla juhtimisstruktuur .....	49
2.3. Koolivõrgu ümberkujundamise vajadus.....	51
2.3.1. Saarde valla koolivõrk 2005–2021 .....	53
2.3.2. Saarde valla haridusteenuste kvaliteet ja kättesaadavus.....	62
KOKKUVÕTE.....	70
KASUTATUD KIRJANDUS .....	75
LISA 1. Õpilaste arvu muutus Pärnumaa munitsipaalkoolides.....	85
Lisa 2. Saarde valla korraldatud õpilasvedu Surju kooli õpilastele.....	86
Lisa 3. Saarde Vallavalitsuse administratsiooni struktuur .....	1

Eesti Maaülikool		Magistritöö lühikokkuvõte	
Kreutzwaldi 1, Tartu 51006			
Autor: Anu Mikk		Õppekava: Ökonoomika ja ettevõtlus	
Pealkiri: Ühinenud Saarde valla koolivõrk ja haridusteenused			
Lehekülgi: 87	Jooniseid: 9	Tabeleid: 7	Lisasid: 3
Osakond / Õppetool: Majandus- ja sotsiaalinstituut/ maamajanduse ökonoomika õppetool			
ETIS–e teadusvaldkond ja CERC S–i kood: Arenguökonoomika (S188)			
Juhendaja: teadur Anne Põder, <i>Dr</i> ; Viola Mäemurd, MA			
Kaitsmiskoht ja –aasta: Tartu 2021			
<p>Uurimistöö eesmärk oli välja selgitada koolivõrgu ja haridusteenuste pakkumise muutused ühinemisjärgses Saarde vallas. Ühinenud Saarde ja Surju valla eelarve tulude struktuuri analüüs näitab, et ei saavutata võimalikku efekti, kui liidetakse kahe valla elanike arv ja territooriumid. Kilingi-Nõmme linn on valla tõmbekeskuseks, kuid ei asu ühinenud Surju piirkonna elanikele harjumuspärasel liikumissuunal. Kokkuvõttes on ühinenud Saarde valla koolivõrk optimeeritud tasemele, kus vallas tegutseb üks lasteaed Kilingi-Nõmmes koos ühe õpperühmaga Talil, lasteaed-põhikool Surju Kool, gümnaasium ja huvikool Kilingi-Nõmmes. Omavalitsuste ühinemise järel on üldharidusasutustele jaotatud investeeringute jaotus järgmine: Kilingi-Nõmme Gümnaasiumile, Lasteaed Kröll ja Tali Lasteaiale 63% ja Surju Kool-Lasteaiale 37%. Vallas on võim koondunud keskusesse, ühinenud Saarde vallavolikogus on 20% esindajatest endisest Surju vallast ning otsustamisel domineerivad ühinemiseelse Saarde valla esindajad. Haridusvaldkonna eest vastutas humanitaarnõunik, kelle ülesandeks oli koolipidaja rolli täitmine ja kes määrati ametisse 2019. aastast ning alates 2021. aastast on ametikoht täitmata. Seetõttu pole Saarde valla ühendamisel rakendatud mastaabiefekti ega ametnike spetsialiseerumist. Kokkuvõtteks võib öelda, et ühinenud Saarde vallas on korrastatud haridusvõrku maksimaalsele tasemele, kuid väheneva rahvastiku tõttu ei ole võimalik ühinemisest saada mastaabisäästu.</p>			
Märksõnad: haldusreform, kohaliku omavalitsused, haridusteenused, kohalik haridussüsteem			

Estonian University of Life Sciences Kreutzwaldi 1, Tartu 51006		Abstract of Master's Thesis	
Author: Anu Mikk		Curriculum: Economics and Entrepreneurship	
Title: The School Network and Educational Services of Merged Saarde Municipality			
Pages:87	Figures:9	Tables:7	Appendixes:3
Department / Chair: The Institute of Economics and Social Sciences/ Chair of Rural Economics  Field of research and (CERC S) code: Economics of development (S188)  Supervisors: researcher Anne Põder, <i>Dr</i> ; ; Viola Mäemurd, MA  Place and date: Tartu 2021			
The aim of the thesis was to examine the school network and offer of education services in the Saarde municipality following the municipal merger. The analysis of the cost structure of Saarde and Surju municipality indicated that the merger of two municipal populations and territories in itself would no create a positive effect. The local town Kilingi-Nõmme is the main local centre, but it is off the main migration routes. After the merger, the school system of Saarde municipality has been optimized. The municipality has one kindergarten in Kilingi- Nõmme with satellite services in Tali, Surju kindergarten-primary school, high school and hobby centre in Kilingi-Nõmme. After the merger 63% of educational investments have gone to Kilingi-Nõmme high school, kindergarten and Tali kindergarten and 37% to Surju kindergarten-primary school. The municipal council power has concentrated to the representatives of former Saarde municipality and just 20% represent the former Surju municipality. Educational services were the responsibility of councillor of humanitarian affairs, but the post has been unfulfilled since 2021. Thus, after the merger economies of scale have not been achieved and officials have not specialised to specific tasks. The education system in the Saarde municipality has been reorganized in the maximum capacity, but due to decrease of the population the intended effect from economies of scale has not been achieved.			
Keywords: administrative reform, local municipalities, education services, local educational system			

## KASUTATUD LÜHENDID

KELS – koolieelse lasteasutuste seadus

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KOV – kohalik omavalitsus

OECD –Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon; *Organisation for Economic Cooperation and Development*

PGS – Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

## SISSEJUHATUS

Igaühel on õigus haridusele. Kvaliteetne haridus annab inimestele valikuvõimalused teha paremaid otsuseid oma elu tuleviku kavandamisel. Selleks, et tagada igaühe võimalus koolikohustuse täitmiseks ning edasisteks õpinguteks peavad riik ja kohalik omavalitsus pidama vajalikul arvul koole ning tagama kõikidele koolikohustuslikele õpilastele kooli jõudmise. Maapiirkondade laste arvu vähenemine on kasvatanud kohalike omavalitsuste hariduskulud suureks, mis moodustasid eelarvete kuludest üle poole. Õpilaskoha kõrge maksumus on seotud õpetajate tööjõukulude ja koolihoonete majandamise kulude kasvuga, kuid suurte kuludega ei kaasne alati hariduse kvaliteet.

Saarde vald on moodustatud kahel ühinemisel – 2005. aastal liitusid Kilingi-Nõmme linna ja Tali vallaga ning 2017. aastal ühineti Surju vallaga. Omavalitsuste võimekuse pakkuda oma elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid pidi tagama suurem elanike arv. Elanike arvu kriteerium oli 5000 inimest, kuid haldusreformi seadus nägi ette erandeid. Saarde ja Surju valla ühinemine 2017. aastal põhineski hajaasustuse erandil.

Uurimistöö eesmärk on välja selgitada koolivõrgu ja haridusteenuste pakkumise muutused ühinemisjärgses Saarde vallas. Töö eesmärgist tulenevalt püstitas autor järgmised uurimisküsimused:

1. Millised on olnud Saarde valla peamised sotsiaalmajanduslikud arengud viimasel kümnendil?
2. Milline on Saarde valla tulude struktuur?
3. Milline on Saarde valla hariduskulude struktuur?
4. Millised muutused on toimunud ühinemisjärgses Saarde valla koolivõrgus?
5. Milline on Saarde valla koolivõrgu hetkeolukord?
6. Millisel määral on Saarde vallas rakendunud mastaabiefekt ja suurem spetsialiseerumine hariduse valdkonnas?
7. Kas ja millised vabatahtlikke hariduse ülesandeid teostab Saarde vald kooli pidajana?

Töö eesmärgi saavutamiseks kasutas autor kombineeritud uurimismeetodit. Kvantitatiivset meetodit kasutas autor Saarde valla arengukavade, eelarvete ja eelarvete täitmise ning majandusaasta aruannete analüüsimisel. Autor viis läbi kaks poolstruktureeritud intervjuud kohalikus koolisüsteemis töötavate juhtidega. Lisaks nende sisuanalüüsile on kasutatud valla erinevate dokumentide sisuanalüüsi. Peale kahe intervjuu andsid täiendavat infot ka Saarde vallavalitsuse ametnikud.

Töö koosneb kahest peatükist. Uurimistöö esimeses peatükis luuakse erinevate autorite teaduskirjandusele ja uurimistöödele tuginevad teoreetilised eeldused, millest lähtutakse uurimistöö andmete kogumisel ja analüüsil. Peatükis antakse ülevaade kohaliku omavalitsuse ülesannetest ja nende rahastamisest. Edasi kirjeldab autor millised tegurid on määravad mastaabiefekti ilmnemisel. Autor kirjeldab kohaliku omavalitsuse arengukava struktuuri ning selle olulisi komponente. Kohaliku omavalitsuse haridusülesanded ja nende rahastamise põhimõtted annavad ülevaate, millised kohustused on munitsipaalkooli pidajal, et tagada koolile võimalused pakkuda õpilastele kvaliteetseid ja kättesaadavaid teenuseid.

Töö teine peatükk annab ülevaate millised oli Saarde valla esimese ühinemise efektid ja kirjeldab nelja valla ühinemiseelset protsessi. Autor analüüsib Saarde valla ruumilise asustuse ja elanike rände põhjuseid ja seoseid ning selgitab, millistel alustel hinnatakse territooriumi loogilist tervikut. Autor analüüsib valla hetkeolukorda ning muutusi - rahvastiku suurus, asustustihedus, elanike vanuseline struktuur ja tööhõive. Autor analüüsib omavalitsuste 2017. aasta eelarveid. Kahe omavalitsuste sissetulekute võrdlemisel on hea indikaator ühikutulu elaniku kohta. Autor analüüsib Saarde valla tulude mahu struktuuri 2018. ja 2019. aasta andmete põhjal. Saarde valla juhtimisstruktuuri uurimine aitab autoril välja selgitada mil moel võib ilmned ühinemisjärgne mastaabiefekt läbi töötajate kompetentsi ja spetsialiseerumise Koolivõrgu ümberkujundamise vajadus annab ülevaate Eesti ja Pärnumaa koolivõrgu korrastamisest viimasel kümnel aastal. Autor uurib Saarde valla koolivõrgu muutusi aastatel 2005-2021 ning annab ülevaate Saarde valla koolivõrgu hetkeolukorrast – lasteaedade ja koolide paiknemine ning nende tegutsemise vormid, laste arv ja muutused, hoonetele tehtavad investeeringud. Saarde valla haridusteenuste kvaliteet ja kättesaadavus sõltub koolivõrgu õpetajate arvust ja ametikohtade arvust, õpetajate kvalifikatsioonist ning selle arendamisest. Autor käsitleb mil moel on koolides korraldatud tugispetsialisti teenuse kättesaadavus, kuidas on korraldatud valla õpilaste kooli jõudmine, milliseid valikaineid pakub gümnaasium oma õpilastele. Autor käsitleb huvitegevuse kättesaadavust lastele õppetööst välisel ajal ning kas kooli pidajal on võimekus teostada vabatahtlikke haridusülesandeid. Autor sai ülevaate koolide koostööst ning millisena näevad koolijuhid Saarde valla koolivõrku 2030. aastal.

Töö sisaldab lisa

# 1 KOHALIKU OMAVALITSUSE HARIDUSÜLESANDED JA NENDE RAHASTAMINE

## 1.1 Kohaliku omavalitsuse ülesanded

Eesti Vabariigi põhiseadus (1992), Riigikogu poolt 1994. aastal ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (1985) sätestavad kohaliku omavalitsuse õigusliku olemuse (Haljaste *et al.* 2007: 13). Kohaliku omavalitsuse mõiste sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, mille kohaselt on kohalik omavalitsus valla või linna demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel korraldada ja juhtida iseseisvalt kohalikku elu lähtuvalt valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest, arvestades omavalitsusüksuse arengu eripära (KOKS 1993, § 2 lg 1). Kohaliku omavalitsuse võimuorganid volikogu ja valitsus (KOKS 1993, § 4), kohalik omavalitsusüksus – vald või linn on riigi territooriumil asuv haldusüksus (KOKS 1993, § 2 lg 2, ETHS § 2, 2<sup>1</sup>). Vallad ja linnad - kohaliku omavalitsuse üksused, on territoriaalsel alusel moodustatavad avalik-õiguslik korporatsioonid, kelle liikmeteks on nende territooriumi alalised elanikud (Haljaste *et al.* 2007: 13). Valla ja linna elanikel on õigus teostada omavalitsust rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel (KOKS 1993, § 2 lg 2). Demokraatlikul juhtimisel on oluline roll kogukonna kaasamisel, sest kogukonna kaasamine kohaliku elu korraldamisel võimaldab teha õigeid valikuid ning pakkuda avalikke teenuseid, mis lähtuvad elanike tegelikest vajadustest. (Bailey 1999: 2 – 4). Omavalitsuste korporatiivsele tegutsemisele annab lisandväärtuse tema liikmete poolt ühiste eesmärkide seadmine ja elluviimine kohaliku elu ühtlase arengu ja heaolu kasvu nimel (Kaplan, Norton 2003: 187).

Eesti Vabariigi põhiseaduses § 154 eristatakse kohaliku elu küsimusi ja riigielu küsimusi. Kohalike ja riiklike küsimuste eristamisel on võimalik lähtuda mitmetest aspektidest (Haljaste *et al.* 2007: 14 – 15):

- vastavalt ülesande traditsioonilisele kohale riigi haldussüsteemis;
- ülesande täitmine jäetakse kodanikele kõige lähemale sobivaimale üksusele (subsidiiaarsusprintsip). Kogukonna kohustus on küsimused iseseisvalt lahendada;
- ülesandel on kohalik päritolu (kindel seos territooriumiga) ja elanike ühine huvi.

Kohaliku omavalitsuse ülesanded on kohustuslikud ja vabatahtlikud. (Olle 2004: 24). Vabatahtlikud ülesanded on kõik need küsimused, mis ei tulene seadusest ning ei ole kellegi teise otsustada. Vabatahtlik ülesanne on kohaliku päritolu ja eripäraga ning nende ülesannete



täitmine lähtub valla või linna elanike ühisest huvist ja heaolust. Kohalik iseotsustamise universaalpädevus tuleneb põhiseadusest (Haljaste *et al.* 2007: 15) ning vabatahtliku ülesande teostamiseks pole vaja eraldi seaduslikku alust (Bailey 1999: 4). Kohalik omavalitsus täidab omavalitsuslikke ülesandeid omal vastutusel andes selleks välja kohalikke iseseisvat õigust loovaid statuute (Haljaste *et al.* 2007: 17).

Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või halduskokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest (Olle 2004: 24). Ülesande täitmise kohustus võib olla tingimatu või tingimuslik (Olle 2004: 23). Tingimatute ülesannete korral tuleb need täita igal juhul ning tingimuslikud ülesanded täidetakse vajaduse korral või teatud tingimustel (Haljaste *et al.* 2007: 16). Nii kohustuslike kohalike ülesannete kui ka riiklike, ülesannete korral võib ülesande täitmine olla tingimatu või tingimuslik (Taluste 2010: 4).

Kohustuslikud ülesanded on sätestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses valdkondade kaupa (KOKS 1993, § 6 lg 1 ja 2) ning valdkondade tegevust reguleerivates eriseadustes. Valla ja linna kohustus on tulenevalt seadustest korraldada ja tagada kõigile kohalikele elanikele antud vallas või linnas: sotsiaalse ja -teenused, vanurite hoolekanne, noorsootöö, elamu- ja kommunaalmajandus, veevarustus ja kanalisatsioon, heakord, jäätmehooldus, ruumiline planeerimine, valla- või linnasisene ühistransport ning valla teede ja linnatänavate korrashoid, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Samuti on kohaliku omavalitsuse ülesanne korraldada vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Kui nimetatud asutused on valla või linna munitsipaalomandis, siis võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest (KOKS § 6 lg 2, Schöber 2003: 81–82). Loetletud ülesannete täitmist nõuab riik tulenevalt kõrgendatud avalikust huvist, kuid omavalitsusel peab ülesannete täitmisel olema vähemalt minimaalsel tasemel otsustus- ja kaalutlusruumi kuidas ülesannet teostada (Taluste 2010: 3).

Kohalikel omavalitsustel on seadustest tulenev kohustus pakkuda oma elanikele avalikke teenuseid. Laiemalt käsitledes on avalikud ülesanded avalikkusele suunatud teenused, kaubad või informatsioon, mille ühtlase kättesaadavuse peab inimestele tagama avalik sektor. Kitsamas tähenduses iseloomustab avalikke ülesandeid kogukonnast lähtuv tunnetatud vajadus tagada võrdne juurdepääs ja kättesaadavus neile teenustele, sisaldades nii

seadusega määratud kohustuslikke kui ka vabatahtlikke riigi ja omavalitsuste ülesandeid. Teenus võib olla suunatud kõigile või konkreetsele sihtgrupile ning seega puudub võimalus, ja ka vajadus pidevalt muutuv asjas ja ruumis, koostada teenuste lõplik loetelu (Lember *et al.* 2011: 9).

Kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmisel on probleemiks kohaliku elu ja riigi elu küsimuste piiritlemine. Professor Peter Schöber väidab, et lõplikku kohalike ülesannete nimekirja ei eksisteeri (Schöber 2003: 77), sest kiiresti muutuv asjas ja ruumis kerkivad esile järjest esile uued kohaliku elu küsimuste teemad (Olle 2004: 24). Ammendavat kataloogi kohalike ülesannete ja riigi ülesannetega pole võimalik koostada, avaldab Riigikohus mitmetes kaasustes oma seisukoha (Riigikontroll 2017). Riigikohtu lahenditest ja õigusteoreetikute poolt välja töötatud kriteeriumitest lähtuvalt on kohalike kohustuslike ülesannete ja riiklikult täidetavate ülesannete piiritlemisel vaja vaadelda ülesande kogukonnast võrsumise kõrval ülesande olemuslikkust ehk selle kohalikkust, kuid seejuures tuleb hinnata, kas ülesanne vastab sisuliselt rohkem kohaliku omavalitsuse olemusele või see peab olema haaratud riigi kompetentsi (Taluste 2010: 3).

Eestis on kohalikud omavalitsused ühetasandilised, seega - nii suured linnad kui ka keskustest kaugemal asuvad ja väikesed omavalitsused peaksid kohalikke teenuseid osutama ühtviisi. Riigikontrolli auditite kohaselt on väiksematel ja keskustest eemal asuvates kohalikel omavalitsustel raskusi oodatud tasemel (kättesaadavus, kvaliteet) teenuste pakkumisel, samuti on kitsaskohaks teenust pakkuvate kvalifitseeritud spetsialistide vähesus (Riigikontroll 2012: 5).

Kokkuvõtvalt on omavalitsustel kohustus lahendada kohalikke- ja riigi elu küsimusi. Kohalikud ülesanded, mis tulenevad seadustest on täitmiseks kohustuslikud, vabatahtlike ülesannete täitmise otsustab omavalitsus iseseisvalt lähtudes kohalike elanike ühistest huvidest. Riigi haldusüksusena täidab kohalik omavalitsus riiklikke ülesandeid, mis tulenevad seadustest või teostatakse halduslepingu alusel. Nii kohustuslike kohalike ülesannete kui ka riiklike ülesannete korral võib ülesande täitmine olla tingimatu või tingimuslik (Haljaste *et al.* 2007: 16, Olle 2004: 23, Taluste 2010: 4). Kuivõrd Eesti omavalitsustel on täita piiritlemata hulgal seadustest tulenevaid kohalikke ja riiklikke ülesandeid, siis väiksematel ja keskustest eemal asuvates omavalitsusüksustes on raskusi oma elanikele oodatud tasemel teenuste pakkumisel (Riigikontroll 2017).

## 1.2 Kohaliku omavalitsuse ülesannete rahastamine

Viimastel aastatel räägitakse järjest enam avalike teenuste efektiivsuse tõstmisest. Teenuste osutamise tulemuste hindamise peamiseks mõõdupuuks on avalikkuse heakskiit ja elanikkonna rahulolu vajalike teenuste taseme ja kättesaadavusega. Kuid tuleb arvestada, et paralleelselt avalike teenuste olemusliku protsessiga toimub majanduslik protsess, milles osalevad organisatsioonide rahalised vahendid (Haldre *et al* 2005: 183).

Kohaliku omavalitsuse ülesanne on pakkuda oma territooriumi piires asuvatele elanikele avalikke teenuseid (Raju 2006: 136, KOKS § 3), mille teostamiseks peab omavalitsusel olema vajalikul hulgal ressursse (Reiljan, Timpmann 2010: 606). Omavalitsusel on iseseisev eelarve ning põhiseadusest § 157 tulenev õigus kehtestada oma territooriumil makse ning panna peale koormisi. Valla või linna eelarve on detailne finantsplaan, mis on aluseks kohaliku omavalitsuse üksuse vastava aasta tegevuste rahastamisele (KOKS § 2). Eelarve struktuuri moodustavad: põhitegevuse tulud, põhitegevuse kulud, investeerimistegevus, finantseerimistegevus ja likviidsete varade muutus plaan (KOKS § 5). Eelarve peab olema kooskõlas valla või linna arengukava ja eelarvestrateegiaga (KOKS § 37) ning teiste, hierarhiliselt kõrgemate õigusaktidega (Anton 1998: 311). Arengukava ja eelarvestrateegia on aluseks: 1) valla- või linnaeelarve koostamisel; 2) investeeringute kavandamisel ning investeeringuteks toetuse taotlemisel; 3) kohustuste võtmisel, varaga tehingute tegemisel (Haljaste *et al.* 2007: 44, KOKS § 37<sup>1</sup> lg 2).

Valla või linna eelarve tulud kirjutatakse lahti nende sissetulekute allikate alusel (Karu *et al.* 2007: 126), kohaliku eelarve tulubaasi moodustavad maksud, toetused, tulud teenuste müügist ja muud tulud (Olle 2004: 187). Vastavalt maksukorralduse seadusele liigitatakse valla või linna eelarvesse laekuvad maksud (*ibid*: 188, Reiljan *et al.* 2002: 51 - 52):

- seaduse alusel kohalike volikogude poolt kehtestatud kohalikeks maksudeks;
- seadusega kehtestatud riiklikeks maksudeks.

Omavalitsuste iseseisvus avalike teenuste pakkumist puudutavate otsuste langetamisel sõltub oluliselt nende tuluallikate iseloomust. Reiljan ja Timpmann (2010) liigituse kohaselt moodustavad kohaliku eelarve tulubaasi: omatulud, ülekanded keskvalitsuselt ja laenatud ressursid. Omavalitsuste omatulude peamiseks liikideks on kohalikud maksud, tasud teenuste eest ning omandilt saadud tulud. Omatulud tagavad vallale või linnale suurima otsustamise vabaduse kohalike ülesannete lahendamisel. Omavalitsus saab iseseisvalt langetada otsuseid kogutavate tulude mahu ning teenuste osutamise koguse üle vastavalt

elanikkonna vajadustele ja eelistustele. Erinevalt omatuludest piiravad riigieelarvest laekuvate vahendite kasutamise otsustusõigust konkreetsed regulatsioonid. (Reiljan, Timpmann 2010: 606–607)

Kohalike maksude kehtestamist ja kogumist reguleerib kohalike maksude seadus (Haljaste *et al.* 2007: 20, Reiljan *et al.* 2002: 51). Seaduse kohaselt on kohalikud maksud: reklaamimaks, mootorsõidukimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, loomapidamismaks, lõbustusmaks ja parkimistasu (KoMS § 5). Kohalike maksude osakaal valla või linna eelarves on madal (keskmiselt 1%). Kohalikel omavalitsustel on omatulu teenimise võimalused piiratud (Kohalike... 2017: 2).

Riiklikud maksud - üksikisiku tulumaks, maamaks ja ressursimaks laekuvad valla või linna eelarvesse tervikuna või osaliselt (Reiljan *et al.* 2002: 51). Residendist füüsilise isiku makstud tulumaks on jagatud maks. Maksumaksja elukohajärgsele kohalikule omavalitsusele laekub 2021. aastal 11,96% (TuMS § 5 lg, 01.01.2021) füüsilise isiku maksustatavast tulust (Raju 2006: 137). Tulumaks on Eesti omavalitsuste peamine maksutulu allikas (Reiljan, Jaansoo 2015: 6), kuid tegemist ei ole autonoomse tuluallikaga. Üksikisiku tulumaksu baasi, määra ja kohalikele omavalitsustele laekuva tulu osa suuruse otsustab keskvalitsus ainuisikuliselt. Kohalikul omavalitsusel puudub võimalus muuta maksumäära ja maksutulu laekumise suurust, mis raskendab kohaliku eelarve planeerimist (Reiljan, Timpmann 2010: 609). Eesti omavalitsuste eelarve prognoosimise kitsaskohale juhtis tähelepanu Riigikontroll (2017) — kui 2009. aastal vähendati majanduskriisi tõttu tulumaksuosa 11,93%-lt 11,4%-le (-0,53%). (Kohalike... 2017: 13), siis kriisi möödudes jõudis kohalikele omavalitsustele laekuv füüsilise isiku makstud tulumaksu osa suurus samale tasemele (11,93%) 2019ks aastaks (TuMS § 5, 01.01.2019) ning aastaks 2021 on füüsilise isiku maksustatava tulu osa kasvanud 0,03 protsenti (TuMS § 5 lg, 01.01.2021).

Tulumaksu laekumise suurus valla või linna eelarves sõltub tööga hõivatud püsielanike arvust ja nende sissetulekute tasemest (Reiljan, Jaansoo 2015: 6). Maksulaekumiste regionaalse uuringu (Ulst 2000) kohaselt sõltub tulumaksu osatähtsus eelkõige sellest kas tegemist on linna või vallaga, mistõttu varieerub tulumaksu laekumiste näitaja peamiselt maakondades (standardhälve 15,4%). Valdades, kus elanike arv oli alla 1000 elaniku, oli tuluallika potentsiaal kõige madalam (Reiljan *et al.* 2002: 56).

Maamaks moodustab kohaliku omavalitsuse kogutuludest keskmiselt 3–4% ning kogu maamaks laekub omatuluna kohaliku omavalitsuse eelarvesse (MaaMS § 6). Maamaksu

suurus sõltub maksumäärast, mille kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu maa maksustamishinnale, kuid maksumäärade alam- ja ülemmäär 0,1%–2,5% on sätestatud seaduses (MaaMS § 5). Riigikontroll (2017) juhib tähelepanu, et maamaksu aluseks on senini riigi 2001. aasta maa hindamise tulemused, kuid maade turuväärtus on 20 aasta jooksul kasvanud 5–6 korda. (Kohalike ... 2017: 18)

Keskkonna kasutamise eest – nt tasu maavara kaevandamise ja vee erikasutuse õiguse eest laekuvad kohaliku omavalitsuse tuludesse keskkonnatasud, mille suurus ja määr kehtestatakse seaduste ja keskvalitsuse määruste alusel. Tegemist ei ole omatuluga, sest omavalitsustel ei ole võimalust eelarvesse laekuvate keskkonnatasude suurust mõjutada. (Timpmann 2010: 68)

Omavalitsemine kohaliku omavalitsuse üksustes on garanteeritud ka siis, kui vallal või linnal puudub piisav tulubaas oma kohustuste täitmiseks (Schöber 2003: 93). Riigipoolne abi võimaldab kohalikel omavalitsustel tagada kõigile oma elanikele avalikke teenuseid (Raju 2006: 136) rakendades omavalitsusüksuste tulubaasi võrdsustamiseks tulusiirdeid (grants – in aid). Grandid, mille lühiajaline eesmärk on omavalitsuste abistamine ja pikaajaline eesmärk tagada omavalitsuse iseseisev toimetulek (Henry 1995: 373 ref Rea – Soiver 2004: 9), aitavad laiendada avalike teenuste pakkumist kohalikul tasandil (Reiljan *et al.* 2002: 168). Grandid on jaotuselt spetsiifilised ehk sihtotstarbelised grandid ja üldotstarbelised ehk blokkgrandid. Kuigi mõlemad grandid on olemuselt erinevad, on nende samaaegne rakendamine praktikas lubatud (Rea – Soiver 2004: 9).

Kohalikele omavalitsustele eraldatakse riigieelarvest toetust tasandusfondist, toetusfondist, juhtumipõhised toetused ja regionaalsed investeeringutoetused (RES § 46). Eestis on omavalitsusüksuste elatustase piirkonniti väga erinev. Omavalitsuste võimaluste ühtlustamiseks kohalike ülesannete täitmiseks eraldatakse nõrgema tulubaasiga omavalitsustele riigieelarvelist toetust tasandusfondist, mille suurus ja jaotamise põhimõtted määratakse riigieelarvega. (Kohalike... 2017: 8, Raju 2006: 138). Tasandusfondi peamine eesmärk on suurte erisuste tasandamine kohalike omavalitsuste tulubaasis, mis piiravad avalike teenuste pakkumist (Reiljan *et al.* 2002: 181). Tasandusfondi jaotamisel 2021. aastaks arvestatakse omavalitsustele laekunud tulumaksu, maamaksu ning arvestuslikke kulusid eelkooliealiste, kooliealiste, põhikooliealiste, tööealiste, eakate, puudega hooldatavate laste, hooldatavate ja hooldajateenusele suunatud täiskasvanute ning munitsipaalgümnaasiumite õpilaste kohta. Alates 2018. aastast korrutatakse kulude

arvestamisel põhikooliealiste ja munitsipaalgümnaasiumi õpilaste arv elanike paiknemist arvestava tagamaalisuse koefitsiendiga (RES2021).

Toetusfondist jagatakse omavalitsustele riigieelarvest vahendeid teatud sihtotstarbega (Raju 2006: 138), grandi eesmärk on toetada omavalitsusi valdkondlike ülesannete täitmisel ning toetuseid jagatakse valdkonna arvnäitajate alusel, nt haridustoetus õpilaste arvu alusel (Kohalike ... 2017: 16). Riigieelarvest jagatakse 2021. aastal kohalikele omavalitsustele toetuseid läbi toetusfondi üldharidusele (õpetajate ja koolijuhtide tööjõukulud, õppevahendid, koolilõuna jne), koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjõukuludeks, noorte huvitegevuseks, raske ja sügava puudega laste lastehoiuteenusteks, matusetoetuseks, asendus- ja järelhooldusteenusteks, toimetulekutoetuse maksmise hüvitisteks, rahvastikutoimingute hüvitisteks ja kohalike teede hoiuks (Rahandusministeerium 2021). Kõige suurem toetuste osakaal toetusfondist on üldhariduskoolidele, selline jaotus võib põhjustada teiste valdkondlike teenuste alarahastamist ning vähendada nende teenuste mahtu ja kvaliteeti (Sootla *et al.* 2013: 7). Kogu toetusfondist moodustab üldhariduse toetus 77%, sotsiaalteenuste osakaal toetusfondist on ligi 9 protsenti (Rahandusministeerium 2021).

Tasandus ja toetusfondi toetused ja nende kasutamine on haldusreformi järgselt muutunud. Alates 2017. aastast ei laeku omavalitsustele arvestuslike tuludena kaevandusõiguse tasud, tasandusfondist makstakse kaevandamisõiguse tasu muutmise eest toetust (4 aastat). Omavalitsustele eraldatakse tasandusfondist alates 2018. aastast 1 ühinemisest tingitud tulude ja kulutasanduse summa vähenemist hüvitav lisatoetus (2018 – 2025). ning väikesaarte toetus (2018) tõsteti toetusfondist ümber tasandusfondi. Üldhooldekodus olevate isikute eest makstakse omavalitsustele toetust alates 2019. aastast ja 2020.aastal lisandus tulubaasi stabiliseerimise toetus, mis on seotud võimalike mittelaekuvate tuludega kriisiolukorras. (Rahandusministeerium 2021) Tasandusfondist laekuvatele toetustele riik omavalitsusüksustele kasutamise tingimusi ei määra (RES § 47) ning üldotstarbelised grandid finantsautonoomia aspektist vaadatuna on eelistatumad, kui sihtotstarbelised eraldised toetusfondist (Ulst, Jaansoo 2002: 464)

Riigiasutused jagavad omavalitsustele sihtotstarbelisi ja juhtumipõhiseid toetuseid. Toetuste summad on väikesed, mida sageli makstakse erinevatest riigiasutustest ühes ja samas valdkonnas täidetavate ülesannete jaoks või siis toetusfondiga kattuvast valdkonnast. Näiteks jagatakse koolitoidu jaoks vahendeid toetusfondist, toetus koolipiima ning puu- ja juurvilja ostmise jaoks laekub Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametilt. Sama valdkonna rahastamine erinevatest allikatest tekitab rahastamise läbipaistmatust (Kohalike ... 2017: 16)

Igal aastal eraldatakse omavalitsustele regionaalseid investeeringutoetuseid (nn katuseraha). Riigikontrolli (2017) seisukohalt põhjustavad need toetused probleeme - toetuse meede pole alati kooskõlas omavalitsuste peamiste arenguvajadustega ning, tekitavad lisakulu omafinantseeringust tulenevalt, samas katavad väikesed toetused vaid osa investeeringuteks vajalikest summadest. „Katuseraha“ on pikemaajaliste tegevuste korral prognoosimatu rahastus ning omavalitsustel puudub iseseisev otsustamise vabadus. (Kohalike ... 2017: 17)

Kohaliku omavalitsuse eelarve põhitegevuse kulud on majandusliku sisu järgi antavad toetused tegevuskuludeks, tööjõukulud ja majandamiskulud ning tegevuskulud kirjutatakse eelarves lahti valdkondade kaupa. Antavad toetused on sotsiaaltoetused ja muud toetused (antud sihtfinantseerimine ning tegevustoetus) (Avaliku ... 2017, Lisa 1 ja 3) Eelarve kulude kohta on otstarbekas lisada täiendavat informatsiooni, nt töötajate ja nende ametikohtade arv, ruumide pindala ja teenindavate isikute arv (Karu *et al.* 2007: 126–127).

Kohalike omavalitsuste kinnisvara ülesanne on toetada avalike teenuste pakkumist. Hooned peavad olema kasutamiseks sobivad ja ohutud. Olenemata hoonete kasutuse tõhususest, kaasnevad nende majandamisel kulud. Efektiivselt hoonete majandamiseks on omavalitsustel vaja investeerida. Riigikontroll (2016) auditeeris Eesti kohalike omavalitsuste valduses olevate hoonete kasutusotstarvet, pinnakasutust, majandamise kulude suurust, seisukorda, perspektiivi ja hinnangulist investeerimisvajadust. (Ülevaade ... 2016: 2). Selgus, et ainult pooltel omavalitsustest olid hooned heas seisukorras (53%), kõige halvemas olukorras hooned olid keskmisest väiksema põhituluga maapiirkondade omavalitsustes. (Kohalike... 2017: 21) Kõige enam vajasis suuremaid investeeringuid koolihooned, mis moodustasid omavalitsuste hoonete kogupinnast kolmandiku ja haridusasutuste ülalpidamiseks kulutati kõige rohkem raha, ca 29 mln eurot aastas. (Ülevaade ... 2016: 4).

Kohalike omavalitsuste iseseisev võimekus kohalike ülesannete teostamisel ja ülesannete täitmiseks vajalike investeeringute tegemisel sõltub põhitegevuse tulemi suurusest. Riigikontroll (2017) on seisukohal, et omavalitsuste investeerimistegevuse suurendamiseks on vaja põhitulude, eelkõige maksutulude ja omatulude kasvu, sest toetustest sõltuvate väiksema põhituluga omavalitsuste hoonete seisukord võib veelgi halveneda ning nende ülalpidamine muutub järjest kulukamaks. Samuti tuleb omavalitsustel arvestada nii sise- kui ka välistoetuste vähenemisega tulevikus (Kohalike... 2017: 22).

### **1.3 Muutused kohaliku omavalitsuse korralduses 2017. aastal läbi viidud haldusreformi käigus**

Demograafilised protsessid Eestis on jätkuvalt aktuaalne probleem. Enne haldusreformi oli pooltes kohalikes omavalitsustes elanike arv väiksem kui 2000 elanikku ning omavalitsusi, kus elas alla 5000 elaniku oli 80 protsenti (Rahandusministeerium 2016). Rahvastikuproгноosi 2040 (Statistikaamet 2014) kohaselt väheneb aastaks 2030 võib keskustest kaugemal paiknevates ääremaalistes või ääremaastumise riskiga omavalitsustes elanike arv väheneda kuni 38% ning eakate osakaal rahvastikust suurendada 22%-lt 28 protsendini (Statistikaamet 2014).

Vähenev ja vananev rahvastik paikneb regiooniti ebaühtlaselt ning on põhjustanud maapiirkondades sotsiaalseid ja majanduslikke probleeme. Kohalike teenuste vähene kättesaadavuse ja kodulähedase tööhõive piiratud valik põhjustab maaelanike rännet tõmbekeskustesse. Inimeste lahkumine vähendab omakorda piirkonna majanduslikku konkurentsivõimet – kohalikud teenused on veel kulukamad ja vähem kättesaadavad. Selline olukord sunnib inimesi mujale elama asuma (Maaelu arengu ... 2011: 24)

Eesti kohalikud omavalitsused peavad oma elanikele tagama avalike teenuste osutamise ühtviisi nii suurtes linnades kui ka keskustest kaugel asuvates väiksemates omavalitsustes (Kohalike ... 2017: 3). Omavalitsused on aga seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks liiga killustunud, et tagada riigis tasakaalustatud ja konkurentsivõimeline regionaalareng. Rahvusvahelised institutsioonid soovivad riigi regionaalsete arenguprobleemide lahendusena kohalike omavalitsuste ühinemist (Council ... 2012: 4, OECD 2011: 7, Reiljan *et al.* 2014: 87).

Eestis ühines ligi kahekümne aasta jooksul (1996–2014) 71 kohalikku omavalitsust, liitumiste tulemusena vähenes omavalitsuste koguarv 254-lt 213-le. Kogu omavalitsussüsteemi võimekuse kasvu need vähesed ühinemised ei parandanud. (Rahandusministeerium 2016) Eestis seni radikaalseima haldusreformi kavandamine sai alguse 2015. aasta lõpus, mil pärast valimisi saavutati koalitsioonilepingus kokkulepped haldusterritoriaalse reformi läbiviimiseks (Viks 2018: 29 ). Haldusreformi eesmärk on toetada kohalike omavalitsuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Eesmärgi täitmiseks muudetakse seadusega valdade ja linnade haldusterritoriaalset korraldust ning uued ühinenud kohaliku omavalitsuse üksused



peavad olema võimelised iseseisvalt korraldama ja juhtima kohalikku elu ning täitma seadusest tulenevaid ülesandeid. (HRS § 1 lg 2). Haldusreformi edukaks läbiviimiseks töötati välja objektiivsed, üheselt tõlgendatavad ning mõõdetavad kriteeriumid, mille arvvaartuse kujunemisel esitatud ja põhjendatud arvutused jäid vahemikku 3500 – 11 000 elanikku. Reformi rakendamise kriteeriumina minimaalse ligikaudne elanike arvu põhise numbriline näitaja on otseses seoses elanike arvu omavalitsuste tulubaasi kujunemisel ning samuti kohaliku kliendibaasiga, kellele teenuste kättesaadavus tuleb tagada. Haldusreformi seaduses sätestati omavalitsuste miinimumsuuruse kriteeriumiks elanike arvu miinimum 5000 elanikku. Antud elanike arv on vähim, mille juures on omavalitsustel võimalik täita seadustega avalike teenuste korraldamist efektiivselt ja pikaajase püsiva kvaliteediga ning tegeleda omavalitsuse arendamisega. Seaduses seatud kriteeriumile lubati reformi läbiviimisel üksikutel konkreetsetel juhtudel ka erandeid. Otsustaja oli Vabariigi Valitsus, kes kaalus iga konkreetset esitatud taotlust. Valitsuse toetust leidsid hajaasustuse erand, mereliste saarvaldade erand ja elanike arvu vähenemise erand. Hajaasustatud piirkonna erand kinnitatakse valitsuse poolt järgnevatel tingimustel –ühinevad 2-3 kohalikku omavalitsust ja nende territoorium, mille pindala suurus on vähemalt 900 km<sup>2</sup>, moodustab loogilise terviku ja ühinenud valla territooriumil elab vähemalt 3500 elanikku. (HRS SE 2015: 11)

Kohalike volikogude valimised toimusid 2017. aasta oktoobris, mille järgselt jõustusid koos ametlike valimistulemuste väljakuulutamisega uute omavalitsuste ühinemised ning haldusreformi territoriaalse ühinemisprotsessi tulemusena on Eestis 79 omavalitsust (neist 15 linna ja 64 valda). Ühinenud omavalitsusüksused pidid 2018. aasta jaanuaris kinnitama enda uue ametiasutuste ja hallatavate asutuste struktuuri ja sama aasta oktoobriks vastu võtma uue arengukava ja eelarvestrateegia. Need kaks strateegilist kava on alusdokumentideks kohaliku omavalitsusüksuse tuleviku arengu suunamisel ja tulemuslikul elluviimisel. Arengudokumentides kavandatud strateegilised eesmärgid ja planeeritud ressursid toetavad omavalitsuse üksuste uut valitsemiskorraldust ja juhtimisstruktuuri. (Rahandusministeerium 2016)

### **1.3.1 Mastaabiefekti võimalikud mõjud kohalike omavalitsuste ühinemisel**

Haldusreformi eesmärk järgib rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtteid - omavalitsuste elanikkonnale on vaja tagada kvaliteetsed avalikud teenused võimalikult väikeste kuludega. Teoreetiliselt on võimalik omavalitsuste ühinemisel tekkivat mastaabiefekti ära kasutada

omavalitsuste kompetentsi ja võimekuse kasvuks, mille tulemusena kindlustatakse omavalitsuste elanikele kvaliteetsed avalikud teenused, nende kättesaadavus ja majanduslikult efektiivne korraldus. (Rahandusministeerium 2016) Suurtes omavalitsustes ilmneva mastaabisäästu kohta on teaduskirjanduses vastandlikud seisukohad – lisaks üldisele seisukohale, mis tähendab, et suurem on parem (omavalitsusüksuste territooriumite piiride ja elanike liitmine), mõjutavad mastaabiefekti ilmnemist mitmed erinevad demograafilised ja majanduslikud tegurid. Marshall, Witherby, Dollery (1999 ref. *Reiljan et al.* 2014) kinnitavad, et suuremad omavalitsused suudavad avalikke teenuseid pakkuda efektiivsemalt, kui väikesed. Kuid näiteks Randall G. Holcombe ja DeEdgra (2009 ref. *Reiljan et al.* 2014) väidavad, et omavalitsusüksuste optimaalse suuruse hindamisel on lisaks elanike arvule vaja arvestada elanike asustustihedusega, mis on üks oluline suurte erinevuste põhjus ühinemiste efektiivsuse ilmnemisel (*Reiljan et al.* 2014: 71– 2). Byrnes ja Dollery (2002) analüüsisid Suurbritannias ja USA-s 1959 – 2001. aastal toimunud omavalitsuste ühinemisi ja jõudsid järelduseni, et mastaabisääst ei ilmne kõikidel ühinenud omavalitsustel - vaid 8% omavalitsustel leidis aset mastaabiefekt, 39% juhtumitest ei olnud statistilist seost majandusliku efektiivsuse ja omavalitsusüksuse suuruse vahel, 29% juhtudel oli U – kujuline mastaabiefekt ja negatiivne mastaabiefekt avaldus 24% omavalitsustel (Byrnes, Dollery 2002: 393).

Teadusuuringutes on rahvastiku suuruse, asustustiheduse ja vanuselise struktuuri kõrval vähem pööratud tähelepanu elanike sissetulekute taseme ja hõive struktuurile (*Reiljan et al.* 2012: 55). Analüüsides erinevate omavalitsuste elanike sissetulekute taset ja hõivet väidavad autorid, et avalike teenuste osutamisel suurema efektiivsuse saavutamiseks on iga teenusepakkuja optimaalse suuruse kujundamisele vaja läheneda individuaalselt (*ibid.* 2012: 57), sest omavalitsuste elanikkonna sissetulekute- ja hõive struktuuri näitajatel on olulised statistilised seosed omavalitsusüksuste keskmiste tulude ja kulude tasemega elaniku kohta. (*ibid.* 2012: 59).

Mastaabiefekti tekkimist ühinenud omavalitsuses on võimalik mõõta kuluühiku dünaamika kaudu – kuluefekt tekib juhul, kui kulud vähenevad per capita. Samuti võib efekt ilmneda kulude ümberkujundamisel (nt tehingukulude tasaarveldustel), kui väheneb inimeste pendelränne mujale omavalitsusüksusesse. Suurem omavalitsus võimaldab üldise võimekuse kasvu kohalike ülesannete täitmisel administratsiooni suurema spetsialiseerumise ja professionaalsuse arvelt. Sootla, Kattai ja Viks (2008) uuringuanalüüsi tulemuste põhjal vähenesid ühinenud valdades kulud per capita hariduse- ja

valitsemisstruktuuri valdkonnas. (Sootla *et al.* 2008: 69 – 75). Viks (2012) uuringuanalüüsi kohaselt on ühinenud omavalitsuste eelarve põhitegevuse kuludes administratiivkulude osatähtsus vähenenud ning valitsemiskulude vabanenud ressurss suurendab seni alarahastatud valdkondade kulusid (Viks 2012: 5–9). Albu *et al.* (2008 ref. Reiljan *et al.* 2014) väite kohaselt on suurematel omavalitsustel paremad võimalused kiirendada oma majanduslikku kasvu läbi suuremate investeeringute ning omavalitsuse töötajate spetsialiseerumise, millega kaasneb omavalitsuste juhtide ja ametnike töö professionaalsus ning kvaliteedi kasv. Reiljan, Jaansoo, Ülper (2014) selle argumendiga ei nõustu, sest seni pole positiivset seost omavalitsuse suuruse ja majanduskasvu kiiruse vahel leitud, investeerimisressursi kasv inimese kohta on võimalik saavutada vaid siis, kui ühinenud omavalitsustes on pakutavate teenuste kulude säästmise võimalused. Samuti peavad paranema omavalitsuste välise rahastamise tingimused, need sõltuvad aga riigi majandus- ja eelarvepoliitikast. (Reiljan *et al.* 2014: 72 – 73)

Omavalitsuste ühinemisel võivad ilmned nii positiivsed kui ka negatiivsed mõjud. Üldistatult nähakse ühinemistes omavalitsuste territooriumite liitmist ning mastaabi suurenemisel oodatavat efekti seostatakse tsentraliseerimise tulemusena. Kardetakse vahemaade suurenemist igapäevaste teenuste tarbimisel, võimu tsentraliseerimist loodavasse keskusesse ning keskuse domineerimist uue valla poliitikas. Ühinemiste negatiivset mõju on võimalik pöörata positiivseks, kui uue kohaliku omavalitsusüksuse käivitamisel moodustatakse ühendvallale sobiv juhtimismudel ja valitsemiskorraldus. Suurema elanike arvu ja territooriumiga ühendomavalitsustes pole võimalik rakendada senist väikevaldade juhtimise ja korralduse loogikat (Kattai *et al.* 2014: 5). Õigesti valitud juhtimis- ja valitsemismudeli rakendamise tulemusena võib mastaabiefekt ilmned administratsiooni struktuuri muutmisel - dubleerimise kaotamise ning ametnike suurema spetsialiseerumise arvel (Andrews, Boyne 2009: 741). Dubleerimise kaotamisel väheneb eelarves tugikulude osakaal ning vabanenud vahendid on võimalik suunata põhifunktsioonide täitmisesse ning teenuste osutamisele. (Lomax 1952 ref. Viks 2012: 9). Samal seisukohal on Ebinger, Kuhlmann, Bogumil (2018), kes kinnitavad, et suuremates omavalitsustes avaldub ühinemiste positiivne mõju professionaalsemas juhtimises ja efektiivses tööjaotuses ning administratsiooni spetsialiseerumises (Ebinger *et al.*: 2018: 17 - 18).

Haldusterritoriaalse reformi üheks eesmärgiks oli Eesti territooriumi keskused ja tagamaad ühendada loogiliseks tervikuks, mille tulemusena rändavad kohalikud elanikud igapäevaselt omavalitsuse siseselt, mille tulemusena tekib ühinemiste efekt (tasaarvelduste ärajäämine

jne) Kui suur osa Eesti valdadest ühines haldusreformi käigus oma suurima pendelrände sihtkohaga, siis probleemiks kujunes olukord, kus omavalitsuste ühinemist piiras siht- või lähtekoha täidetud kriteeriumid (nt elanike arvu tingimus). Heinvere (2018) uurimistöö tulemuste põhjal selgus, et mitmed omavalitsused jäid oma suurima pendelrände sihtkohaga ühinemata - kas lähte- või sihtkoha omavalitsusüksustel oli elanike kriteerium juba täidetud. Suurematel keskustel, kellel kriteeriumid olid täidetud, ei olnud seadusest tulenevat ühinemise kohustust. Omavalitsuste reformi eelsest 207-st omavalitsusest (6 omavalitsust valimist väljas) ühines 79 (38%) oma suurima tõmbekeskusega, 107-l (52%) omavalitsusel olid kas siht- või lähtekoha kriteeriumid juba täidetud ning 21 (10%) jättis oma suurima tõmbekeskusega ühinemata, kuigi kummalgi neist ei olnud elanike arvu kriteerium täidetud. Seega rändas haldusreformi järgselt endiselt palju elanikke igapäevaselt tööle või teenuseid tarbima mujale omavalitsustesse. (Heinvere 2018: 33)

Eesti hajaasustatud maapiirkondades tekkisid omavalitsuste ühinemisel suurel maa-alal vallad, kus on väikesed keskused. Suuri territooriume ei saanud juhtida samal viisil kui tüüpilist keskuse ja tagamaa piirkonda ning mitmel ühineval väikevallal oli vaja leida sobiv strateegia- ja juhtimismudel, mille kasutamine võimaldab maandada ühinemiste negatiivseid efekte - demokraatia vähenemist, elanike rännet keskustesse ja ääremaastumise suurenemist. Kattai, Sootla ja Lõhmus (2014) kujundasid erinevate territoriaalsete profiilidega ühendamavalitsustele soovitusliku juhtimisstruktuuri ja valitsemiskorraldusega baasmudelid: 1) liik 1, kus ühinevad tugev domineeriv keskus ja teda ümbritsev rõngasvald, 2) liik 2, kus ühinenud omavalitsusüksuses puudub domineeriv keskus, tegemist on multitsentrilise omavalitsusega, 3) liik 3, omavalitsuse domineerivas keskus asub II astme keskus (linn - rõngasvald). Kõik need erineva territoriaalse profiiliga omavalitsused eeldavad spetsiifilist lähenemist, kuid peamised valitsemiskorralduslikud aspektid on: administratsiooni struktuur, ametnike profiilid ja koosseis, hallatavate asutuste struktuur teenuste korralduspiirkondades ja piirkondlik tasakaalustatus ning demokraatia. (Kattai *et al.* 2014: 3–5). Mudelid tuleb kohandada ühinevate valdade erisustega, uus juhtimisstruktuur ja valitsemiskorraldus võimaldab ühendamavalitsuse sidusa toimimise, aktiivsema kogukondade kaasamise, efektiivsema elanike probleemide ja üksikküsimuste lahendamise ning avalike teenuste pakkumise (Sootla *et al.* 2016: 3).

Haldusreformi eelselt soovitati ühinevatele omavalitsustele erinevaid valla struktuurikujunduse ja kaasamispoliitikaid – osavallad, kogukonnakogud ja teeninduskeskused (Lõhmus *et al.* 2018: 3). Osavallakogude moodustamine sobib

rakendamiseks suure territooriumiga vallas, kus on maakonnakeskus ja mitu üksteisega vähe seotud, kuid väga tugeva identiteediga võrdväärset keskust (Sootla *et al.* 2016: 9). Osavallakogudel ei ole kohaliku elu peamistes otsustusprotsessides otsustusõigust, on vaid õigus arvamusele (arengukava, eelarvestrateegia ning vallaeelarve), võtta seisukohti ja teha ettepanekuid kõigis omavalitsuse toimimist või kohalikku elukorraldust puudutavates küsimustes osavalla territooriumil. Piiratud pädevus võib olla üks põhjuseid, miks 2018. aasta alguses olid ühinenud omavalitsustes moodustatud osavallad – linnaosad ainult kümnel protsendil. Otsustusõigus olulistes kohaliku omavalitsuste küsimustes puudub ka teeninduskeskuste juurde moodustatavatel kogukonnakogudel (Lõhmus *et al.* 2018: 3–7)

Teeninduskeskuste moodustamine suure territooriumiga ühendvallas aitab elanikele tagada ruumiliselt kättesaadavad ja kvaliteetsed igapäevased põhiteenused (Sepp *et al.* 2015: 68–70). Teeninduskeskuste moodustamisel lepitakse kokku keskuste asukohad (nt endine vallakeskus) ning teeninduskeskustel on kas iseseisev pädevus või asub teeninduskeskustes laiali paigutatud ametnikega valla ametiasutuse filiaal. (Lõhmus *et al.* 2016: 35) Teeninduskeskuste töötajate koosseisu kujundamine sõltub kohapealsetest oludest, kuid territoriaalse pädevuse väljaarendamist vajab enam: sotsiaalhoolekanne, klienditeenindaja – registripidaja, majandus- ja varahaldus ning piirkonna arenduse ja kohaliku elu korraldaja-koordinaator, samuti tuleb tagada kaugtöö võimalused (Lõhmus *et al.* 2018: 7) Teeninduskeskuse kasutamine on sobiv lahendus, kui omavalitsuste ühinemise tulemusel tekib: 1) mitme võrdväärse keskusega vald; 2) ühinevad mitu eri paiknemisega ja omavahel nõrgalt seotud endist valda; 3) tugeva keskusega, kuid logistiliselt kaugel asuvate väiksemate keskustega vald. (Lõhmus *et al.* 2016: 35). Teeninduskeskuste piirkonnas on kogukonna kaasamise võimalus volikogu komisjonides osalemine ning võimalus moodustada piirkondlikud kogukonnakogud (Sootla *et al.* 2016: 12)

Kokkuvõtvalt oli Eesti riigis vaja lahendada demograafilisest survest tulenevad negatiivsed muutused, millest tulenevalt oli kohalikel omavalitsustel seadusest tulenevate ülesannete täitmine kogu riigis ebaühtlasel tasemel. Probleemi lahendusena kavandati ja viidi 2017. aastal läbi haldusreform, millega muudeti omavalitsusüksuste haldusterritoriaalset korraldust eesmärgiga toetada kohalike omavalitsuste iseseisva võimekuse kasvu. Kohalike omavalitsuste kompetentsi ja võimekuse kasvuks kasutatakse ära omavalitsuste ühinemisel tekkinud mastaabiefekti, mis ilmneb suurema elanike arvuga omavalitsusüksustes. Läbi majanduslikult efektiivse korralduse tagavad iseseisvalt võimekad vallad ja linnad ühtlaselt kogu riigis elanikele kvaliteetsed ja kättesaadavad avalikud teenused

(Rahandusministeerium 2016). Teaduskirjanduses on erinevad seisukohad mastaabiefekti tekkimisel. Üldise territooriumite ja inimeste liitmisel tuleb arvestada erinevate aspektidega. Igal omavalitsusüksusel on oma eripära ning sellega tuleb arvestada, sest mastaabiefekti ilmnemisel võivad esineda nii positiivsed kui ka negatiivsed mõjud. Teoreetiliselt on suurema elanike arvuga omavalitsusüksustes võimalik saavutada mastaabiefekti püsikulude vähenemisel per capita (Sootla *et al.* 2008: 69-75). Kuid tuleb arvestada mitmeid aspekte, mis mõjutavad ühinemiste efektiivsust - elanike asustustihedus, vanuseline struktuur, hõive ja sissetulekute tase (Reiljan *et al.* 2012: 55). Mastaabiefekti ilmnemist mõjutab omavalitsuste ühinemise keskus-tagamaa loogika ning inimeste pendelränne (Heinvere 2018: 33), ja sobiva juhtimisstruktuuri ja valitsemiskorralduse kujundamine (Kattai *et al.* 2014: 3–5). Mastaabiefekti ilmnemise võimalikkusele lisaks on omavalitsuste iseseisva finantsvõimekuse kasvu võimalik saavutada läbi välise rahastamise tingimuste muutmise (nt maksude laekumise osakaal, toetuste kasutamise tingimuste paindlikkus), mis aga sõltub riigi majandus- ja eelarvepoliitikast (Reiljan *et al.* 2014: 72–73). Olenemata mastaabiefekti ilmnemisest on valdadel ja linnadel vaja olemasolevaid ressursse targalt ja efektiivselt majandada ning kavandada kohalike ülesannete täitmiseks pikaajaline strateegia.

#### **1.4 Kohaliku omavalitsuse arengukava**

Ühinemisjärgsed omavalitsused pidid vastu võtma uue arengukava ja eelarvestrateegia. Need kaks strateegilist kava on alusdokumentideks kohaliku omavalitsusüksuse tuleviku arengu suunamisel ja tulemuslikul elluviimisel. Arengudokumentides kavandatud strateegilised eesmärgid ja planeeritud ressursid toetavad omavalitsuse üksuste uut valitsemiskorraldust ja juhtimisstruktuuri. (Rahandusministeerium 2016)

Arengukava kui kontseptsioon lähtub strateegilise planeerimise printsiipidest (Rea – Soiver 2004) – kava määrab pikemaajalise tegevuse arengusuundumused ja vajadused lähtuvalt majanduslikust ja sotsiaalsest olukorrast ning keskkonnaseisundi analüüsist (KOKS § 37 lg 2). Valla või linna arengu kavandamise vajadus tuleneb kohaliku omavalitsuse õigusliku olemuse kolmest kesksest põhimõttest (Haljaste *et al.* 2007: 50):

1. valla või linna seadusest tulenevast omavastutusest kohaliku elu korraldamisel ja arendamisel – arengu sihipärane ja teadmistel põhinev kavandamine on üks parimaid viise, kuidas seda vastutust kohaliku kogukonna ees kanda;

2. valla või linna omavastutuse realiseerimine ning samaaegselt seaduste poolt ette nähtud paljude kohustuslike omavalitsuslike ja riiklike ülesannete edukas täitmine eeldab süsteemset lähenemist ning tegevuste ja ressursside paigutuse kooskõlastamist;
3. otseselt seadustest tulenevast kohustusest valla või linna arengukava koostamiseks, mitmete valdkondade arengu käsitlemiseks eraldi valdkondlikes kavades või kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava osana.

Valla- või linnavalitsuse ülesanne on korraldada avalikke arutelusid, kaasates huvitatud isikuid arengukava ja eelarvestrateegia kavandamisel (KOKS § 37<sup>2</sup> lg 5) avalikustades arengudokumentide eelnõu valla või linna veebilehel vähemalt kaheks nädalaks (KOKS § 37<sup>2</sup> lg 6). Kohalike elanike toetus arengukava rakendamisel on tugevam, kui selle koostamise protsessi kaasatakse kogukonna liidrid ja teised aktiivsed liikmed, kes teavad kohaliku elukorraldust ja eripära (Noorkõiv 2002: 23).

Arengukava ülesehitus võib olla sisult ja vormilt erinev. Lihtne ja levinud arengukava on organisatsiooni juhtfiguuride kirjutamata kokkulepped - missioon ja tegevused, mida organisatsioon tulenevalt missioonist tegema peab. Kuna inimesed kipuvad kokkuleppeid unustama, siis on mõistlik eelnevalt kavandatu kirja panna (Bryson 2004: 208). Noorkõiv soovib hetkeolukorra analüüsimisel määrata kindlaks teemavaldkonnad, anda hinnang üldisele arengutasemele ja luua seeläbi ühtne alus kohaliku visiooni ja arengustrateegia jaoks. Autor rõhutab, et analüüs ei tohiks olla minevikukeskne (Noorkõiv 2002).

Bryson seisukohalt ei tohiks arengukava olla liiga mahukas ning soovib kava koostamist teemade kaupa: 1) lühiülevaade ja sissejuhatus; 2) missioon; 3) õigusliku raami tutvustus; 4) visioon, väärtused ja põhimõtted; 5) hetkeolukorra analüüs; 6) eesmärgid, nende täitmise indikaatorid ja peastrateegia; 7) probleemipõhised eesmärgid, täitmise indikaatorid ja strateegiad; 8) alameesmärgid ja täitmise indikaatorid; 9) alamplaanide puhul on samuti välja toodud eesmärgid, indikaatorid ja strateegiad; 10) funktsionaalsed eesmärgid, nende täitmise indikaatorid ja strateegiad; 11) rakenduskava, sh tegevuskava; 12) inimressursi kava; 13) finantsplaan, sh iga – aastane eelarve, investeringukavad ja taotlused fondidest; 14) arengukava seire- ja hindamiskava; 15) arengukava muutmise ja uuendamise kord ja arengukava juurde kuuluvad lisad. (Bryson 2004)

Arengukavas seatud eesmärgid peavad olema selged, konkreetsed ja reaalselt teostatavad. Strateegiline ebaselgus ja hämamine ei anna oodatud tulemusi ning planeeritud kava on pigem soovide nimekiri. Strateegilised eesmärgid peavad vastama SMART kriteeriumitele:

konkreetsed (Specific), mõõdetavad (Measurable), saavutatavad (Achievable), asjakohased (Relevant) ja tähtajalised (Timely). (Doran 1981: 36, Lawlor 2012: 259)

Eesmärkide seadmisel pöörab Barry (1997) tähelepanu strateegilise planeerimise liigsele eristamisele lühiajalistest kavadest ja plaanidest. Strateegilist planeerimist kasutatakse pikaajaliste (3 – 5 aastat) eesmärkide seadmiseks ning lühemaajalised plaanid on pikaajaliste plaanide täitmise vaheetapid, mille abil võrreldakse organisatsiooni edasiminekut arengus. Mõlemad kavad peavad olema omavahel kooskõlas, lühemaajalise plaani koostamise aluseks on pikaajaline kava. (Barry 1997: 6 – 11).

Avalike ülesannete täitmise tulemuslikkus põhineb strateegia selgusel, õigesti valitud eesmärkide ja meetmete seadmisel ning professionaalsel tulemusjuhtimisel (Raasuke *et al.* 2003: 11 – 13). Arengukavas tuleb paika panna pikaajalised strateegilised eesmärgid, mida on võimalik nende täitmisel mõõta ja suunata. Kavas on vaja leida tasakaal lühi- ja pikaajaliste eesmärkide vahel, rahaliste ja mitterahaliste tegurite vahel, minevikku ja tulevikku vaatavate näitajate vahel organisatsiooni välimise ja sisemise tuleviku arenguks (Kaplan *et al.* 2003). Bryson (2004) rõhutab, et ainuüksi strateegiate loomine pole piisav. Rakenduskava arendamine, sealhulgas efektiivne tegevuskava, toob elu strateegiatesse ja loob arengukava koostajatele tõelise väärtuse. Tegevuskavades tuleb täpsustada tegevuste elluviija rolli ja vastutust ning oodatavaid tulemusi, spetsiifilisi eesmärgi ja mõõdikuid, spetsiifilisi tegevussamme ja asjakohaseid detaile, ajakavasid, vajaminevaid ressursse ja nende allikaid, kommunikatsiooniprotsesse, läbivaatamise, hindamise ja täiendamise kava ning aruandekohustust. (Bryson 2004: 50)

Arengukava tegevustest tulenevalt on vaja koostada eelarvestrateegia, finantsplaanis on vaja kavanda rahalised allikad tegevuste ja investeeringute teostamiseks. Eelarvestrateegia koostamise nõuded sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses (KOFS). Seatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud sammud on ressursside põhjalik planeerimine ja põhimõtteline rakendamine, mille kohaselt arengukava eesmärkide täitmiseks vajalike vahendite maht peab olema kooskõlas eelarvestrateegiaga. See võimaldab vältida strateegiate vastuvõtmist, mille täitmine on juba vastuvõtmise hetkel ebatõenäoline, kui eelarvelised vahendid on ebapiisavad (Kasemets 2006: 2-3). Kohaliku elukorralduse arengu planeerimisel on oluline mõista kavandamise võimalusi ja piiranguid, millest sõltub kavandatud eesmärkide elluviimine. Tuleb mõista, et arengukava ei ole võluvits, mis ravib kiirelt valla või linna arengut takistavad probleemid. Samas tuleb vältida



arengukava koostamist, mis on formaalne seadusest tuleneva nõude täitmiseks kirja pandud dokument, mille koostamisel ei kaasata kohalikke elanikke ja teisi huvigruppe. Selle kava reaalne rakendamine on keeruline (Mittenthal 2004: 9).

Arengukava ja eelarvestrateegia hõlmavad nelja eelseisvat eelarveaastat, igal aastal on vaja kontrollida ja hinnata kavandatud tegevuste tulemusi, vajadusel muuta või lisada uusi eesmärgi. Omavalitsuse arengukava- ja eelarvestrateegiaga seotud plaanid on investeeringute kava ja tegevuskava. Need strateegiadokumendid peavad olema siduvad ja kooskõlas omavalitsuse üldplaneeringu ja maakonna arengustrateegiaga. Kolme valdkonna – arengu planeerimise, territoriaalse planeerimise ja investeeringute kavandamise sidus ja vastuoludeta kavandamine on keeruline protsess (Rea – Soiver 2004: 5).

Seega on kohalike omavalitsuste arengukava- ja eelarvestrateegiaga seotud plaanid investeeringute kava ja tegevuskava. Strateegiadokumendid peavad olema siduvad ja kooskõlas valla või linna üldplaneeringu ning maakonna arengustrateegiaga ning riiklike arengukavadega (KOKS § 37). Haldusreformi järgselt peavad liitunud omavalitsusüksused nimetatud strateegiadokumentide koostamisel aluseks võtma ühinemislepingus kokku lepitud sätted (Saarde valla .... 2018: 4). Strateegilistes kavades on tegevuste planeerimisel vaja määrata eesmärkide täitmise tähtsused, rahastamise allikad ja vastutajad. Tegevuste seire ja hindamise jaoks on vaja paika panna tegevustele mõõdikud - baas- ja sihtväärtus (Lääne – Nigula valla... 2018–2026:38). „Pole võimalik juhtida seda, mida ei saa mõõta“ (Drucker 2003) ning eesmärkide tulemusi, mida ei saa mõõta, pole võimalik ka hinnata (Kaplan 2010). Hea arengukava koostamine vajab kohalike omavalitsuse juhtidelt strateegilist ja teadmispõhist kavandamist, sest olenemata omavalitsuste üksuste suurusest ja jõukusest peavad kohalikud omavalitsused tagama oma elanikele võrdselt kättesaadavad ja kvaliteetsed avalikud teenused. Kohaliku elu edendamine ei sõltu ainult jõukusest ja võimust, kuivõrd õigesti valitud strateegiast ja selle tulemuslikust rakendamisest (Noorkõiv 2002: 17).

## **1.5 Kohaliku omavalitsuse haridusülesanded ja nende rahastamine**

Elukestev õpe saab alguse üldharidusest. Eesti haridusasutustes toimub õppetöö, sõltumata keelest, ühtsete õppekavade alusel. Üldharidus jaguneb alus-, põhi- ja üldkeskhariduseks ning omandatakse koolieelsetes lasteasutustes, põhikoolides ja gümnaasiumides (Haridus- ja Teadusministeerium 2021). Eesti riigil ja kohalikul omavalitsusel on ühine kohustus tagada igatüüpi võimalused koolikohustuse täitmiseks ja pidevõppeks (HaS § 4, Olle 2004:

96, Haljaste *et al.* 2007: 26). Kohaliku omavalitsuse ülesanne on valla või linna koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide ja gümnaasiumide majanduslik teenindamine ja finantseerimine (Taluste 2010: 14) juhul, kui need on valla või linna omanduses. Nimetatud haridusasutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest. (KOKS § 6, lg 2, Schöber 2003: 81, Sepp *et al.* 2015: 15).

### **1.5.1 Koolieelsed lasteasutused ja nende rahastamine**

Alusharidus loob lapsele vajalikud eeldused edukaks edasijõudmiseks igapäevaelus ja koolis. Lapse lasteaia lõpetamisel väljastatakse talle koolivalmiduskaart, mille lapsevanem esitab kooli kuhu laps asub täitma koolikohustust (Haridus- ja Teadusministeerium 2017: 4). Kohalik omavalitsus peab tagama kõigile pooleteise kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutustes. Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega (Sepp *et al.* 2018: 88). Lasteasutuse pidajana on kohaliku omavalitsuse ülesanne tagada koolieelses lasteasutuses nõutava kvalifikatsiooniga pedagoogid ning seadustes sätestatud tingimustele vastav laste arengut toetav õppe- ja kasvatuskeskkond (KELS § 11 lg 2).

Koolieelsel lasteasutusel on oma eelarve, mille tulude struktuuri moodustavad laekumised riigieelarvest, valla- või linnaeelarvest, lastevanemate poolt kaetavast osast ja annetustest (KELS § 26-27). Kohalik omavalitsuse eelarvest kaetakse lasteasutuse majandamiskulud, personali tööjõukulud ning õppevahendite kulud. Lasteasutuse pidaja kehtestab igaks eelarveaastaks lasteasutuse koha arvestusliku maksumuse (muud kulud) ühe lapse kohta (KELS § 27 lg 3). Nimetatud kulude katmises osalevad täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt nende haldusterritooriumil elavate selles lasteasutuses käivate laste arvuga (KELS § 27 lg 6). Lapse toidukulu, mille päevamaksumuse otsustab hoolekogu, kaetakse lapsevanema poolt. Lapse lasteaiakoha kulude (muude kulude) katmine toimub omavalitsusüksuse eelarve vahenditest ning valla- või linnavolikogu otsusel osaliselt vanemate poolt. Vanemate poolt kaetav osa ühe lapse kohta ei või ületada 20 protsenti Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast. (KELS § 27 lg 2 ja 3) Lasteasutuse valla- või linnaeelarvest kaetavate majandamiskulude, personali töötasu ja sotsiaalmaksu ning õppevahendite kulude katmises osalevad täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt nende haldusterritooriumil elavate selles lasteasutuses käivate laste arvuga. (KELS § 27 lg 6)

Maapiirkondades, kus laste arv on kahanenud, on võimalik haridusasutusi efektiivselt majandada muutes õppeasutuste tegutsemise vorme. Seadus lubab koolieelsel lasteasutusel ja põhikoolil tegutseda ühe asutusena (PGS § 2), haridusasutuste reorganiseerimisega seotud investeeringud (50%) on võimalik katta toetusega riigieelarvest, toetuse tingimus on valla või linna omafinantseeringu olemasolu (KELS § 27).

Omaavalitsustel on võimalus saada riigieelarvest toetust lasteaiateenuse kättesaadavuse parandamiseks tingimusel, et omaavalitsusüksus lisab riigieelarvest eraldatavale toetusele täiendavalt omafinantseeringu. Seadusest tulenevalt on koolieelsete lasteasutuste toetused kohalikele omaavalitsustele (KELS § 27): 1) lasteasutuste uute kohtade loomiseks ja renoveerimiseks – investeeringutoetuse eesmärk on uute lasteasutuste ehitamine, olemasolevate lasteasutuste juurdeehitiste ehitamine või renoveerimine ning lasteasutusena mittekasutatavate hoonete või ruumide lasteasutusteks kohandamine; 2) koolieelsete lasteasutuste toetus eraldatakse lasteasutuste õpikeskkonna arendamise ning lasteasutuste õpetajate palgavahenditega seotud kulude toetamiseks. Õpikeskkonna toetuse abil on omaavalitsusüksustel võimalik muuta laste õpikeskkond ajakohaseks ning lapsesõbralikumaks; 3) lasteasutuste õpetajate palgavahendite eraldamise toetust on omaavalitsusüksustel võimalik saada lasteasutuste õpetajate palgavahenditega seotud kulude toetamiseks. Toetuse eesmärk on ühtlustada lasteaiatõpetajate palgad põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 76 alusel kehtestatava noorempedagoogi palga alammääraga.

### **1.5.2 Kohaliku omaavalitsuse haridusülesanded põhikooli ja gümnaasiumi pidajana**

Riigil ja kohalikul omaavalitsusel on kohustus on ülal pidada vajalikul arvul õppeasutusi, sh erakoole, et tagada igapäevasele võimalused koolikohustuse täitmiseks ja pidevõppeks (PS § 37, Olle 2004: 96, Haljaste et al. 2007: 26). Lisaks vajalike õppeasutuste olemasolule peab igal isikul olema tegelik võimalus nendes haridusasutustes õppida (Tomaševski 2001 ref. Holm 2005: 34), kvaliteetne üldharidus peab olema igapäevase võrdväärselt kättesaadav sõltumata nende sotsiaalsest ja majanduslikust taustast, rahvusest, soost, elukohast või hariduslikust erivajadusest. Riigi, koolide pidajate ja koolide kohustus on õppe korraldamisel järgida kaasava hariduse põhimõtteid (PGS § 6).

Põhiharidus on kohustuslik üldharidusmiinimum, mis tagab õpilasele edasise haridustee jätkamise gümnaasiumis või kutseõppeasutuses. Põhikooli õpetuse ja kasvatus eesmärk on tagada õpilase eakohane tunnetuslik, kõlbeline, füüsiline ja sotsiaalne areng, mille kaudu kujuneb õpilase terviklik maailmapilt (Haridus- ja Teadusministeerium 2021). Põhikooli

õppetöö on jagatud kolmeks kooliastmeks: I kooliaste (1.–3. klass), II kooliaste (4.–6. klass) ja III kooliaste (7.–9. klass). Õpilasele, kes on läbinud põhikooli riiklikus õppekavas sätestatud tingimused, väljastatakse põhikooli lõputunnistus (PGS § 2, § 28).

Valla või linna kohustus munitsipaalkooli pidajana (PGS § 1) on tagada põhikooli riikliku õppekava täitmiseks vajalikud kvalifitseeritud õpetajad. Kooli pidaja ülesanne on tagada kaasaegne turvalisuse, tervisekaitse, õppekavadele nõuetekohane vastav õppekeskkond, õppekava toetav õppekirjandus ning võimalused õpilase arengu toetamiseks. (PGS § 7, Sepp *et al.* 2018: 78, Sutrop *et al.* 2016: 22).

Põhikooli lõpetanud õpilasel on võimalus jätkata õpinguid gümnaasiumis, mis loob võimalused üldkeskhariduse omandamiseks. Nominaalne õppeaeg gümnaasiumis on kolm aastat. Gümnaasiumi ülesanne on noore ettevalmistamine loovaks, mitmekülgseks, sotsiaalselt küpseks ja usaldusväärseks kodanikuks, kellel on oskusi leida endale huvi- ja võimetekohane tegevusvaldkond, mis on seotud tema edasise hariduse omandamisega. Üldkeskhariduse omandamine gümnaasiumis annab õiguse jätkata õpinguid kõrghariduse või kutsehariduse omandamiseks (Haridus- ja Teadusministeerium 2021).

Gümnaasiumi pidamisel on kohaliku omavalitsuse ülesanne tagada gümnaasiumi riikliku õppekava täitmiseks vajalike kvalifitseeritud õpetajate olemasolu, õppekava nõuetele vastava õppekeskkonna olemasolu, turvalisuse, tervisekaitse ja võimalused õpilase arengu toetamiseks. Munitsipaalgümnaasiumi pidaja peab tagama kooli võimekuse pakkudes lisaks kohustuslikele õppeainetele valikõppeaineid gümnaasiumi riiklikus õppekavas sätestatud nõuete kohaselt. (PGS § 7<sup>1</sup>).

Kvaliteeti saab hinnata lähtuvalt erinevatest aspektidest - õpetamise ja õppimise protsessi jälgides, optimeerides kulutusi või nõudlust haridusele, hinnates õppeprotsessi ja organisatsiooni vastavust ning vastavust kasusaaja soovile (Annus *et al.* 2005: 13). Hariduse kvaliteedi hindamise lähtealuseks on riigi poolt kehtestatud standardid, mis esitatakse õppekavades. Põhi- ja üldkeskhariduse taseme haridusstandardid on põhikooli riiklik õppekava, põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava ja gümnaasiumi riiklik õppekava (HaS § 4, PGS § 15). Hariduse kvaliteedi hindamisel lähtutakse rahvusvaheliselt kehtestatud ja tunnustatud printsiipidest - hariduse kättesaadavuse õigus ja valikuvõimalus. Oma valiku tegevusala ja võimaliku elukutse osas teeb inimene peale põhihariduse omandamist (Holm 2005: 60). Põhihariduse kättesaadavuse võimaldamise kohustus on kohalikul omavalitsusel. Vald või linn peab tagama koolikohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava

põhihariduse omandamise võimaluse kõigile oma haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele, kaasates vajaduse korral erakooli pidajat või riiki (PGS § 7). Kool peab asuma piirkonnas, mis on õpilase elukohast mõistlikul kaugusel või tagatakse õppetöö distantsõppes (Committee ... 1999: Article 13), põhikooli õpilase jalgsi läbitud koolitee ei tohi olla pikem kui 3 km (Rahvatervise seadus § 8). Eestis sätestati koolitee pikkus ajalise määratlusega 2013. aastal ning põhikooli õpilastel ei tohi kooli jõudmiseks kuluda rohkem aega, kui 60 minutit. Kohalik omavalitsus peab tagama vähemalt 80%-le õpilastele, kelle jaoks põhikool on elukohajärgne kool, seaduses ettenähtud aja jooksul kooli jõudmise. Maapiirkondades korraldab omavalitsusüksus oma teeninduspiirkonnas elavatele põhikooli õpilastele vajadusel koolitranspordi teenust. (PGS § 7).

Koolis võib korraldada huviharidust huvikooli seaduse tähenduses (PGS § 2) ja huvitegevust, mis viiakse läbi koolis või on kooli korraldatud. Huvitegevus võib olla kooli õppekava läbimist toetav või muu õppekavaväline tegevus, mille läbiviimisel kasutatakse erinevaid õppevorme- ja meetodeid, sh ringid ja stuudiod (PGS § 40). Huviharidus on süsteemne juhendatud tegelemine huvialaga õpilase vaba tahte alusel. Õpe viiakse läbi õppekava alusel ning toimub õpilase koolivälisest ajast. Huvikooli tegevusvaldkonnad on: sport, tehnika, loodus, üldkultuur, muusika ja kunst. (HuviKS § 10). Eesti omavalitsusüksustes on olnud huvitegevuse kättesaadavus ja mitmekesisus ebaühtlane, eelkõige maapiirkondades. Huvitegevuse kättesaadavust mõjutasid eelkõige transpordivõimalused (87% vallad, 13% linnad) ning huvitegevuse mitmekesist pakkumist piiras kvalifitseeritud juhendajate vähesus. Kohalikud omavalitsused olid seisukohal, et huvihariduse ja huvitegevuse ebavõrdse kättesaadavuse tingis riigi vähene abi (Villenthal *et al.* 2016: 100). Huvitegevuse toetab riik alates 2017. aastast (Rahandusministeerium 2021).

Kohaliku omavalitsuse haridusülesanded võib jagada nende sisu järgi (Taluste 2010: 3):

1) vabatahtlikud haridusülesanded - kooli juhtkond võib koostöös hoolekogu ja kooli pidajaga lisada õpilaste tunniplaani õppekavaväliseid tegevusi, mis toetavad õppetööd ja õpilaste arengut, näiteks peotants, male, kombe- ja käitumisõpetus ja nendes tundides osalevad kõik õpilased;

2) kohustuslikud haridusülesanded, mille täitmine tuleneb seadustest - kooli pidaja kohustus on vajadusel tagada õpilasele koolis tasuta tugispetsialisti (eripedagoog, psühholoog, logopeed, sotsiaalpedagoog) teenus (PGS § 37). Tingimuslik kohustus lubab kooli pidajal vajalik tugiteenus tellida suurematest keskustest, kuid mis ei too alati kaasa häid tulemusi. Õpilaste arengu toetamiseks on kooli pidajal vaja läbi viia tuge vajavate õpilaste

õppekorralduse muutmine, alustades kvalifitseeritud tugipersonali ametikohtade loomisega. Heade tulemuste saavutamiseks peaks tugispetsialist lapsi tundma (Sutrop *et al.* 2016: 171) ning kaasava hariduse põhimõtetest lähtuvalt peab erivajadustega lapsel olema esimene võimalus õppida elukohajärgses koolis ning elada oma kodus. Võimalus õppida kodu lähedases koolis eksisteerib siis, kui erivajadustega lapsel on füüsiline juurdepääs õppele ning kooli personali kuuluvad vajalikud tugispetsialistid (Holm 2005: 39).

3)riiklikud haridusülesanded - riik toetab toimetulekuraskustega perede põhiharidust omandavaid lapsi ning tellides kooli pidajalt kooli õpilaskodu kohad ( PGS § 39 lg 6).

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus sätestab veel mitmeid üldhariduse omandamist toetavaid teenuseid ja õppevorme. Need on kodu- ja haiglaõpe, täiendav pedagoogiline juhendamine väljaspool õppetunde. Õpilase arengut toetavad teenused on tugispetsialistide teenus, andekatele õpilastele individuaalse õppekava rakendamine, kooli huvitegevus, kooli pikapäevarühm, kooli raamatukoguteenus, õpilaste toitlustamine, koolitervishoiuteenus, kooli õpilaskodu teenus ning koolitransporditeenus. (Sepp *et al.* 2018: 78).

Koolid on autonoomsed haridusasutused, kuid kooli pidaja ülesanne on toetada ja motiveerida kooli, andes tagasisidet, mis hästi ning aidata koolil märgata oma tugevusi ning arendada. Kooli pidaja roll peab olema enam, kui teenistuslik järelevalve õppeasutuse juhtimise, kooli valdkondlike tegevuste ja majandamise üle. Parim viis kaasa aidata kooli arengule on valla või linna haridusspetsialisti koostöö kooliga, kes viib regulaarselt läbi nõupidamisi haridusasutuste juhtidega. Vahetu informatsiooni jagamine koolijuhtide, haridusspetsialisti, lastevanemate esindajate ja kooli pidaja esindajaga toimub haridusasutuse hoolekogus. (Sutrop *et al.* 2016: 22)

Hariduse kvaliteeti saab hinnata saavutatud tulemuste põhjal, mille saavutamiseks seatud tegevuste, seire ja hindamise jaoks on Haridus- ja Teadusministeeriumis välja töötatud tegevuste mõõdikud, baastase ja sihtväärtus. Koolide tulemus- ja tõhususnäitajaid on võimalik võrrelda haridusstatistika andmebaasis Haridussilm.

Kvaliteetse hariduse pakkumise tagamine tähendab riigile järelevalve kohustust (Holm 2005: 24). Üldhariduskoolide ja nende pidajate tegevuse õiguspärasuse üle teostab järelevalvet Haridus- ja Teadusministeerium (Haljaste *et al.* 2007: 26), eesmärgiga tagada põhi- ja üldkeskhariduse kättesaadavus ja neile võrdsetel alustel juurdepääsetavus, õppe ja kasvatus korraldamine ning selle kvaliteet ja tulemuslikkus (PGS § 84). Kui ministeeriumi pädevuses on lahendada õppe- ja kasvatustegevuse õiguspärasusega seotud pöördumised,

siis teenistusliku järelevalve viib läbi kooli pidaja. Teenistuslik järelevalve on omavalitsusüksuse seadusest tulenev kohustuslik ülesanne kontrollida õppeasutuse juhtimise ja majandustegevuse seaduslikkust ning otstarbekust (Haridus- ja Teadusministeerium 2017: 13). Haridus- ja Teadusministeerium järelevalve osakondade ja maakondade kooli pidajate vahel ei ole tõhusat rakendus- ja arendusvõimekuse maakondlikku tasandit peale maavalitsuste sulgemist. Kui linnades on haridusvaldkonnaga seotud küsimustes loodud haridusosakonnad, siis maakondlikul tasemel on üks-kuni kaks haridusspetsialist kogu maakonna peale või on ametikoht veel kavandamisel. Nii on arengustrateegia „Pärnumaa 2035+“ uuendatud tegevuskavas 2020–2024(5) kavandatud multifunktsionaalne „vajadusel maakonna tasandil kultuuri-, haridus- ja sotsiaalspetsialist ametikoht“ (Pärnumaa... 2021) Hariduse arendamise tasakaalustatud juhtimiseks on soovitanud Sootla, Kattai ja Rummo (2013) kujundada omavalitsuslikul baasil võimalikult suure partnerluse haardega hariduspiirkonnad (vähemalt maakonna tasemel) ning toimiksid otse nii ministeeriumile kui ka teistele keskasutustele võrdsete partneritena. Haridusvõrgu koostöö optimeerib õpilaste ja õpetajate mobiilsuse, suurendab koolide spetsialiseeritust ja nende eripära, mis suurendaks koolide valikuid, kuid vähendaks koolide ebaühtlasest arengust tulenevat laste õpirännet. Koostöövõrk tagab eri tüüpi erivajadustega lastele süsteemse (mitte ühekordse) juurdepääsu õppe- ja tugispetsialistide nõustamisele. Õpetajatele, tugispetsialistidele jm hariduspersonalile korraldatakse süsteemselt täiendkoolitusi, arendatakse koostööd kutse- ja kõrgkoolidega (sh uute õpetajate värbamiseks). Hariduspiirkond on omavalitsuste kollektiivselt juhitud koostöövõrk – asutatakse püsiv organisatsioon, mis tagab strateegiliste otsuste ja koordineerimisplaanide legitiimsuse, teenindav personal on väike, kuid väga kõrge professionaalse juhtimis- ja nõustamissuutlikkusega tugistruktuur. Koolide üle teostaks järelevalvet ja nende erihuvide kaitset omavalitsuste volikogu hariduskomisjon, millega tagatakse piisavalt kooli autonoomia (Sootla *et al.* 2013: 7-9).

### **1.5.3 Kohaliku omavalitsuse haridusülesannete rahastamine**

Igaühel on õigus tasuta haridusele (PS § 37). Riik ja kohalikud omavalitsused peavad hariduse kättesaadavaks tegemisel pidama ülal vajalikul arvul õppeasutusi. (Haldre *et al.* 2005: 197). Koolil on oma eelarve, mille tulubaasi moodustavad eraldised riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarvest, laekumised eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt, annetused ning õppekavavälisest tegevusest saadud tulud. Kooli eelarveprojekti kavale annab heakskiidu kooli hoolekogu, misjärel kinnitab eelarve kooli pidajana valla-või linnavalitsus (PGS § 82).

Munitsipaalkooli kulud katab reeglina kooli pidaja (Reiljan *et al.* 2002: 109). Riik toetab munitsipaalkoolide pidajaid hariduskulude katmisel toetusfondi kaudu. Lähtudes õpilaste arvust koolis, määratakse kooskõlas riigieelarve seadusega igal aastal riigieelarvest toetus valdade ja linnade munitsipaalkoolide õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulud, täienduskoolituse ja õppekirjanduse kulud ning õpilaste koolilõuna kulud. Munitsipaalkooli tegevuskulude katmiseks on ettenähtud riigipoolne toetus õpilaste eest, kes saavad tõhustatud tuge või erituge (PGS § 82 lg 3, Ulst 2002: 113).

Igal aastal arvutatakse haridustoetuse summad lähtudes Vabariigi Valitsuse määrusest nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“. Nimetatud määruse kohaselt on haridustoetuste summade arvutamise alused 2021. aastal:

- õpetajate tööjõukulude toetuse arvutamiseks korrutatakse õpilaste arv õppevormiti ja -liigiti toodud kohaliku omavalitsuse üksuse põhise koefitsiendi ja 1648 euroga. Valdade ja linnade üldhariduskoolide toetuse arvestamise aluseks olevad koefitsiendid sõltuvad mitmetest teguritest – õppevormist- ja liigist, õppeastmest, munitsipaalkoolis olevast gümnaasiumiastmest, õpilaste arvust (eelkõige gümnaasiumiastmes), õppekeelest, hariduslike erivajadustega õpilaste arvust ja omavalitsusüksuse asukohast (Pihor, Batueva 2016: 17).

Antud meetodiga arvestatud korrutis korrutatakse gümnaasiumiastmes täiendava koefitsiendiga (vastavalt määruse lisas 1 kinnitatud loetelu) kohaliku omavalitsuse üksuses:

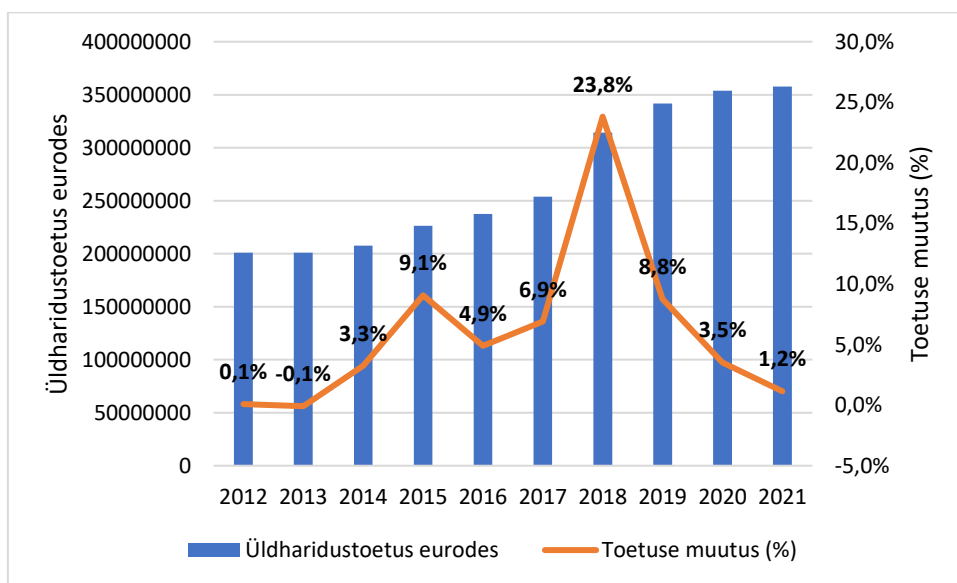
- kus valla või linna haldusterritooriumil tegutseb üks munitsipaalgümnaasium ja statsionaarne õpe toimub 60/40 printsibil eesti ja vene keeles (PGS § 21 lg 1) või eelmise eelarveaasta 10. novembri seisuga on tehtud otsus sellise õppekorralduse rakendamiseks eelarveaasta jooksul;
- kus gümnaasiumiastme õpilaste arv omavalitsusüksuse haldusterritooriumil peetavas ainsas munitsipaalgümnaasiumis on 43–250 õpilast ja kus gümnaasiumiharidust antakse statsionaarses õppes.
- Õpetajate tööjõukulude toetust kasutatakse eraldi põhikooli ja gümnaasiumi õpetajate töö tasustamiseks. Seadus lubab kooli pidajal volikogu iga-aastase otsuse alusel põhikooli õpetajate tööjõukulude toetust kasutada gümnaasiumiastme õpetajate töö tasustamiseks. Otsuses on vaja põhjendada, kui suures ulatuses ja millistest kohaliku omavalitsuse üksuse koolivõrgu kujundamise otsustest



tulenevatel asjaoludel kaetakse gümnaasiumiastme õpetajate tööjõukulusid põhikooli õpetajate tööjõukulude toetuse arvelt.

- direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulude toetuseks antakse 92 eurot õpilase kohta;
- õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate täienduskoolituse toetuseks antakse 12 eurot õpilase kohta. Kui õpetajate, õppealajuhatajate ja direktorite täienduskoolituse vajadus on kaetud, võib toetust kasutada nende tööjõukuludeks;
- õppekirjanduse kulude toetuseks antakse 57 eurot õpilase kohta;
- koolilõuna toetust antakse 175 eurot statsionaarse õppe õpilase kohta.

Riigieelarvest on ette nähtud vahendid riiklikult toetatavate õpilaskodu kohtade toetuseks, juhul, kui kooli pidaja taotleb õpilaskodu toetust nt. vähemkindlustatud perede lastele (PGS § 82 lg 4). Riigieelarvest võib eraldada toetused õpilaste transpordiga seotud kulude ning gümnaasiumiõpilaste majutamisega seotud kulude katmisel (PGS § 82 lg 6).



**Joonis 1.** Toetusfondi üldharidustoetus 2012.–2021.aastal (eurodes).

Munitsipaalkoolide kulude katmiseks eraldatava toetuse arvestamise aluseks on kooli õpilaste arv planeeritavale aastale eelneva aasta 10. novembri seisuga hariduse infosüsteemi andmete alusel (PGS § 82 lg 7). Õpilaste arvestust peetakse omavalitsusüksuste finantsarvestuses kalendrikuude lõikes, kasutatav meetod sobib eelarve kalendriaasta

arvestusega ning annab täpse ülevaate õpilaste liikumisest. Ühte kooliaastasse jääb kaks eelarveaastat, ehk õppeaasta on lühem, kui kalendriaasta ning igakuised andmed, näiteks koolilõuna ei kajasta tegelikku igakuist kulu (Pihor, Batueva 2016: 18).

Toetusfondi eraldised üldhariduskoolide kulude katmiseks on kasvanud 2018. aastal ligi 24% võrreldes 2017. aastaga (Joonis 1). Õpilaspõhine investeeringutetoetuste maksmine lõpetati 2016. aastast ning ressursid suunati toetusfondi õpetajate palgakasvu (*ibid*: Pihor, Batueva 2016: 18). Õpetajate töötasude alammäära tõsteti 2018. aastal täistööajaga töötamisel 20% ehk 1150 eurot (2017. aastal 958 eurot). Koolilõuna kulude katmise toetus õpilase kohta suurenes 2018. aastal 136,50 eurolt 175 eurole (+28%). Järgides õppe korraldamisel kaasava hariduse põhimõtteid alustati 2018. aastal toetuste eraldamisega riigieelarvest kooli tegevuskulude katmiseks õpilaste eest, kes saavad tõhustatud tuge või erituge tegevuskuludeks.

Riigieelarvest kaetav Eesti keskmine hariduskulu ühe munitsipaalkooli õpilase kohta on 2021. aastal 2493 eurot (+0,2%), õpilaste arv on kasvanud 1% võrra, 2020. aastal oli toetus ühe õpilase kohta keskmiselt 2487 eurot. Haridustoetusest moodustavad peamise osa õpetajate tööjõukulud (cir 80%), 2020. ja 2021. aastal oli keskmine summa 2002 eurot. Tööjõukulude keskmise arvestamisel ei ole Rahandusministeeriumis arvestatud erisusi laste õpetamisel – toetuse jagamisel laste arvuga on kokku liidetud tavaõppes, tõhustatud ja erituge vajavas õppes ja lapsevanema soovil koduõppes osalevad lapsed. (Rahandusministeerium 2021)

Kuigi eraldised riigieelarvest katavad suure osa kooli tegevuskuludest, on valla- või linnavalitsusel vaja finantseerida omavalitsuse eelarve tuludest kooli taristute majandamiskulud (koolimaja küte, elekter ja vesi jne). Kooli võimlad, sise- ja õuestadionid vajavad hooldust ja renoveerimist jne. Samuti peab kohalik omavalitsus osalema teiste omavalitsuste kooli tegevuskulude katmises, kui tema rahvastikuregistri järgne laps õpib mujal omavalitsuse koolis (PGS § 83 lg 1). Kooli majandava tugipersonali (kokad, koristajad, töömehed jne) tööjõukulud kaetakse omavalitsusüksuse eelarvest. (Raju 2006: 143). Maapiirkondade väikestes koolides töötavad õpetajad osalise ametikohaga ning õpetajatele tagatakse miinimumpalk haridustoetuse abil, mida eraldatakse riigieelarvest õpilaste arvu alusel õpetajatele, kes töötavad täistööajaga. Maakoolides, kus õpib vähe lapsi, pole sageli võimalik õpetajatele täiskoormus pakkuda. Olukorras, kus osalise koormusega

õpetajale tasutakse vähemalt miinimumtöötasu, ei jätku maakoolide pidajatel vahendeid tööjõukulude ning hoonete majandamise kulude katmiseks. Üldharidusteenuse kättesaadavuse peab tagama oma piirkonna lastele kohalik omavalitsus, hajaasustatud maapiirkondade koolidel on vaja katta vallasisese õpilastranspordi kulud ja/või õpilaskodu pidamise kulud. Riigieelarvest võib valdadele ja linnadele ette näha toetust õpilaste transpordiga seotud kulude katmiseks ning gümnaasiumiõpilaste majutamisega seotud kulude katmiseks (PGS § 82 lg 3 p 6).

Maapiirkondade väikevaldades kulutatakse (Sootla *et al.* 2008) ühe õpilase kohta 2 – 3 korda rohkem eelarveraha, kui suurtes valdades, mille tingisid õpetajate kasvav palgakulu ja hoonete suured majandamiskulud. Õpilaste arvu languse oludes on õpetajate jätkusuutlik koosseis võimalik tagada vaid suurtes keskustes (Sootla, Kattai 2013: 15–16). Kui ühest küljest piiravad koolide sulgemist logistilised vahemaad (PGS § 7), siis väikestes koolides suurenevad järjest enam kulutused per capita õpilase kohta, mis survestavad väikest omavalitsuste eelarveid ning enamus tegevusvaldkonnad on alarahastatud. Haldusreformi läbiviimisel kasvavad omavalitsusüksuste piirkonnad ning suuremas omavalitsuses on võimalik hajutada riske, mis kaasnevad väikeste koolide kõrgete kuludega (Sootla *et. al* 2013: 7)

## 2. ÜHINENUD SAARDE VALLA KOOLIVÕRK JA HARIDUSTEENUSED

### 2.1. Uurimistöö metoodika

Käesoleva uurimistöö eesmärk on välja selgitada koolivõrgu ja haridusteenuste pakkumise muutused Saarde vallas. Uurimistöö eesmärgi saavutamiseks kasutab autor kombineeritud meetodit (*mixed methods research*) (Lagerspetz 2017: 66). Juhtumiuuringus uuritakse üksikobjekti ilminguid (käesolevas uuringus Saarde valla koolivõrk) tema loomulikus keskkonnas (Laherand 2010: 74) võimalikult paljudelt seisukohtadelt (Lagerspetz 2017: 82). Kombineeritud juhtumiuuring võimaldab uurimisobjektile läheneda erinevatelt teoreetilistelt seisukohtadelt, kasutades selleks kvalitatiivseid ja/või kvantitatiivseid meetodeid. Kombineeritud meetod võimaldab hõlmata nähtusi mitmekülgselt, täielikumalt ning võimaldab tagada suurema valiidsuse (Cohen 2001: 112–113), kehtivus näitab kas saadud tulemused selgitavad neid nähtusi mida autor uurida soovis (Lagerspetz 2017: 66).

Juhtumiuuringu kavandamisel tuuakse välja teoreetiline raamistik, millest lähtutakse uurimistöö andmete kogumisel ja analüüsil (Laherand 2010: 74). Töös kasutati erinevate autorite teaduskirjandust ning teadusuuringute analüüse. Teooria loomine juhtumiuuringu kavandamisfaasis on äärmiselt tähtis, sest uuringu eesmärgiks on teooria tõenäosuse kontrollimine. (*ibid.*: 2010: 81). Uuringu jaoks andmete kogumisel, koondamisel, töötlemisel ja tõlgendamisel kasutab autor nii kvalitatiivseid kui ka kvantitatiivseid andmeid (Õunapuu 2010: 59). Kvantitatiivne meetod sobib kogutud informatsiooni jaoks, mida on võimalik arvude kujul väljendada. Teabe jaoks, mida ei ole otstarbekas ning on võimatu arvuliselt väljendada, kasutas autor kvalitatiivset andmekogumise meetodit (Lagerspetz 2017: 122). Kvalitatiivsele meetodile tuginedes tõlgendatakse uurimismaterjale praktilisel viisil ning selgitatakse välja, kas olemasolevad väited (tõde) vastavad tegelikkusele (Hirsijärvi *et al.* 2005: 152).

Töö autor kasutas uurimistöö andmete kogumise meetodina poolstruktureeritud intervjuusid eesmärgiga saada sisulist teavet faktiandmetele. Õigusaktidest ja finantsaruannetest tuleneva info sisu tõlgendamiseks viidi läbi intervjuud hariduse valdkonnas töötavate pädevate juhtidega. Eksperdiintervjuud (Laherand 2010: 199) viis töö autor läbi Saarde valla kahe haridusasutuse juhiga. Koolijuhtidega viidi intervjuu läbi videokeskkonnas Zoom, Autor saatis kahele koolijuhile eelnevalt intervjuu küsimustikud e-posti teel. Lindistatud

intervjuudest koostas autor kokkuvõtliku transkriptsiooni, mille sisukaid vastuseid kasutab autor töös tsiteerides ja/või viidates koodidega IN1 ja IN2 (Lagerspetz 2017: 148-151).

Intervjuudele lisaks küsiti kirjalikult ja telefoni teel täpsustavat infot kahelt Saarde vallavalitsuse ametnikult.

Hariduskulude muutuse hindamist raskendab, et peale valdade ühinemist on mitmed üldhariduskulud valla eelarves summeeritud ning kõiki koolide ülalpidamise kulusid ei ole võimalik eristada, näiteks vallasisese õpilastranspordi kulud. Koolide õpilaskoha arvestusliku kulu või kogukulu õpilasele (valla eelarve kulud ja haridustoetus) leidmisel puuduvad töö kirjutajal andmed Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi põhikooli õpilase ja gümnaasiumiastme õpilase kulud per capita arvestamisel. Saarde valla eelarves on nii riigieelarvelised toetused pedagoogidele kui ka valla eelarves õpetajate tööjõukulud kokku kirjutatud. Seega ei saa eraldi hinnata gümnaasiumi astme õpilaskoha ja põhikooli õpilaskoha maksumust.

Töös kasutatud teisesed andmed kogus autor Saarde Vallavalitsuse veebilehel avaldatud dokumentidest ja õigusaktidest (valla arengukavad, koolide arengukavad ja lasteaedade arengukavad, valla eelarved ja eelarve täitmise aruanded, majandusaasta aruanded, vallavolikogu määrused ja otsused, volikogude komisjonide protokollid, Surju Kooli ja Surju Kooli lasteaia eelarved), Eesti Statistikaametist, Haridus- ja Teadusministeeriumi haridusstatistika andmebaasist HaridusSilm, ja Rahandusministeeriumi veebilehel avaldatavad kohalike omavalitsuste tasandus- ja toetusfondi aruandeid (Finantseerimine) ja eelarvete täitmise aruanded (Finantsülevaated).

Teisestest andmetest puudusid töö autoril Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi alaeelarvete andmed. Samuti ei peeta vallas eraldi arvestust haridusasutuste vallasisese õpilastranspordi kohta. Surju Kool lasteaia personali ja majanduskulude osa hindamist valla eelarves raskendab, et lasteaia majanduskulude all näidatakse ainult laste toiduraha summat ning hoone majandamise kulud on lisatud Surju-Kooli majandamiskuludeks. Surju Kooli pedagoogide tööjõukulud on liidetud kooli tugipersonali tööjõukuludega. Selline kulude arvestus suurendab kooli õppekoha maksumust. Kilingi-Nõmme Gümnaasium tegutseb ühe haridusasutusena ning põhikooli ja gümnaasiumi tegevuskulud on valla eelarvetes liidetud. Autor leiab, et keskmise kulu arvestamine ühe õpilase kohta või arvestusliku keskmise tegevuskulu arvutamine õpilase kohta moonutab tegelikke andmeid – nii on võimalik näidata gümnaasiumiastme õpilaskoha maksumust madalamate kuludega. Samuti ei ole põhikooli

õpilaskoha tegelik maksumus õige - püsikulude jagamine kogu kooli õpilaste arvuga võimaldab näidata väiksemaid kulutusi õpilaskoha tegelikust maksumusest.

Koolivõrgu ümberkujundamise vajadus annab ülevaate Eesti ja Pärnumaa koolivõrgu korrastamisest viimasel kümnel aastal. Autor uurib Saarde valla koolivõrgu muutusi aastatel 2005-2021 ning annab ülevaate Saarde valla koolivõrgu hetkeolukorrast – lasteaedade ja koolide paiknemine ning nende tegutsemise vormid, laste arv ja muutused, hoonetele tehtavad investeeringud. Saarde valla haridusteenuste kvaliteet ja kättesaadavus annab ülevaate koolivõrgu õpetajate arvust ja ametikohtade arvust, õpetajate kvalifikatsioonist ning selle arendamisest. Autor uuris mil moel on koolides korraldatud tugispetsialisti teenuse kättesaadavus, kuidas on korraldatud valla õpilaste kooli jõudmine, milliseid valikaineid pakub gümnaasium oma õpilastele. Autor uuris huvitegevuse kättesaadavust lastele õppetööst välisel ajal ning kas kooli pidajal on võimekus teostada vabatahtlikke haridusülesandeid. Autor sai ülevaate koolide koostööst ning millisena näevad koolijuhid Saarde valla koolivõrku 2030. aastal.

## **2.2. Ühinenud Saarde vald, selle juhtimisstruktuur ja eelarve**

### **2.2.1. Saarde valla ühinemised 2005. ja 2017. aasta haldusreformide raames**

Taasiseseisvunud Eestis ennistati Saarde vallale omavalitsuslik staatus 1991. aastal. Saarde valla esimene ühinemine toimus 2005. aastal, kui Saarde vallaga liitusid Kilingi-Nõmme linn ja Tali vald. Ühinenud Saarde valla territooriumil, mis oli Eesti üks suurimaid (707 km<sup>2</sup>), asus 24 küla, Tihemetsa alevik ja vallasisene linn Kilingi-Nõmme ning vallas elas 5308 inimest. (Sootla *et al.* 2008: 12). Kolme omavalitsuse ühinemise eesmärk oli haldussuutlikkuse tõstmine ja elanikele paremate elutingimuste loomine (*ibid.* 2008: 40).

Kilingi-Nõmme linna ja Saarde valla ühinemine oli igati ootuspärane, tegemist oli rõngasvalla ja selle sees asuva väikelinnaga. Kilingi-Nõmme linn ja Tihemetsa alevik moodustasid koos hästitoimiva kaksikkeskuse. Mõlemal omavalitsusel oli enne liitumist ühine väljakujunenud majandusruum ja omavahel seotud infrastruktuur. Elanike arvult väiksemale Tali vallale oli Kilingi-Nõmme linn lähim tõmbekeskus. Kilingi-Nõmmes pakuti avalikke teenuseid nii linna kui ka Saarde ja Tali valla elanikele, toimis inimeste igapäevane pendelränne. Ühinevad vallad moodustasid endise Saarde kihelkonna tuumaala ja rõngasvalla koos vallasisese linnaga. Saarde rõngasvallas võimaliku ühinemise efekti tekkimise eeldused olid ühinevate omavalitsusüksuste rahvastiku suurus, ajaloolis –

kultuuriline taust, territoriaalne ühtekuuluvus tugeva tõmbekeskusega, infrastruktuuri paiknemine ja toimiv koostöö. (Kilingi-Nõmme linna, Saarde valla ja Tali valla ühinemisleping 2005) Sootla, Kattai ja Viks (2008) uurisid 2005. aastal ühinenud valdades mastaabiefekti tekkimist, analüüsi võrdlusperiood hõlmas 2004.–2007. aastat, seega aasta enne ja kaks aastat peale valdade ühinemist. Saarde vallas tekkis mastaabisääst administratiivkulude kokkuhoiult ametnike arvu vähenemisel, samuti vähenesid omavalitsuste vahelised maksed ühinemiseelsel ajal tellitud teenuste eest. Kasvas ametnike spetsialiseeritus, mis suurendas administratiivset võimekust. Valla eelarve tulud kasvasid 2007. aastaks 52%, mis oli ligilähedane kogu Eesti omavalitsuste tulude kasvule (56,75%). Muutused eelarve proportsioonid alarahastatud teenuste kvaliteedi tõstmiseks (nt haridusteenused, teede korrashoid, vaba aeg ja kultuur). Ühinemisjärgselt kasvas riigieelarveline toetus kolmekordselt, mis võimaldas investeringute mahu neljakordset kasvu (Sootla *et al.* 2008: 69 - 76)

Eestis seni kõige radikaalsema haldusreformi kavandamist alustati 2015. aasta lõpus. Saarde Vallavolikogu tegi Häädemeeste, Surju ning Tahkuranna Vallavolikogule ettepaneku algatada haldusreformi raames haldusterritoriaalse korralduse muutmine ja ühinemisläbirääkimised eesmärgiga moodustada 2017. aasta kohalike omavalitsuste valimiste järel üks omavalitsus (03. veebruaril 2016 otsus nr 2). Saarde Vallavolikogu ettepanek võeti vastu Häädemeeste Vallavolikogu (10. märtsil 2016 otsus nr 24), Tahkuranna Vallavolikogu (30. märtsil 2016 otsus nr 16) ja Surju Vallavolikogu (23. märtsil 2016 otsus nr 11) poolsete otsustega. Neli Pärnumaa valda alustasid ühinemisläbirääkimistega 2016. aasta kevadel ning esimesel kohtumisel Uulus jõuti läbirääkimistel tulemuseni - uue ühineva valla keskuse asukohaks saab kahel trassil liikuvate inimeste kokkusaamise piirkond Uulu küla Tahkuranna vallas (Ühinemis... nr 1 2016). Järgmisel kohtumisel tõi Saarde valla esindaja välja seisukoha, mis pooldas tulevase valla keskuse asukohana Kilingi-Nõmme linna (Ühinemisläbirääkimiste protokoll nr 2 2016). Tahkuranna, Surju ja Häädemeeste volikogude esindajad ei nõustunud antud seisukohaga, nende valdade elanike tugev tõmbekeskus on Pärnu linn. Kilingi-Nõmme jäi Surju, Häädemeeste ja Tahkuranna valdade elanike liikumise vastassuunda. Ühinemisläbirääkimised nurjusid - kokkulepet ei saavutatud tulevase valla keskuse asukoha ega uue omavalitsusüksuse nime suhtes. Saarde Vallavolikogu (07. detsembril 2016 otsus nr 36) ja Surju Vallavolikogu (otsus nr 40 29.12.2016) otsustasid Häädemeeste ja Tahkuranna valla esindajatega ühinemisläbirääkimised lõpetada. Surju Vallavolikogu otsustas taastada

ühinemisläbirääkimised Saarde vallaga, millega Saarde Vallavolikogu nõustus. Ühinevad Saarde ja Surju vald ei vastanud haldusreformi seaduses sätestatud 5000 elanikuga miinimumsuuruse kriteeriumile (HRS § 3) ning vallad taotlesid seadusest tulenevalt Vabariigi Valitsuselt haldusterritoriaalse korralduse muutmist tuginedes haldusreformi seaduses (HRS§ 9 lg 3 p 1) toodud erandile – kaks valda moodustavad ühinedes loogilise terviku, mille pindala on kokku vähemalt 900 km<sup>2</sup> ja omavalitsusüksuses elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 2017. aasta 1. jaanuari seisuga kokku vähemalt 3500 elanikku. Saarde ja Surju valla ühinemine toimus 2017. aasta oktoobris, kui jõustusid kohalike volikogude valimiste tulemused.

### **2.2.2. Saarde valla keskuse paiknemine Pärnumaa asustusstruktuuris ja ränne**

Saarde valla territooriumil (1065 km<sup>2</sup>) asuvad vallasisene linn Kilingi-Nõmme, Tihemetsa alevik ja 35 küla. Kilingi-Nõmme asub Pärnust 40 km, Viljandist 50 km ja Valgast 100 km kaugusel. Saarde valla naabrid on Häädemeeste vald, Pärnu linn, Mulgi ja Põhja-Sakala vald Viljandimaal ning Läti Vabariik. (Saarde valla ... 2018) Saarde valla keskus asub Kilingi-Nõmmes ja koos lähedal paikneva Tihemetsa alevikuga (6,9 km) moodustavad nad hästi koostoitava kaksikeskuse (Sootla *et al.* 2008: 12). Tali küla asub ruumiliselt Kilingi-Nõmmest 18 km ja Häädemeestelt 19 km kaugusel. Endise Tali valla elanikele on Kilingi-Nõmme vallakeskuseks Saarde valla esimese ühinemise ajast (2005. aastast). Surju küla asub Kilingi-Nõmmest 20 km kaugusel ja Pärnu linnast 23 km kaugusel (Pärnu maakonna ... 2018).

Kui üldiselt tähendab ränne inimeste püsivalt elama asumist uude kohta, siis mobiilsus ehk pendelränne on inimeste regulaarne liikumine, mis võimaldab ühendada eri asulate võimalused, nt paremad töö- ja hariduse omandamise võimalused, tööalase karjääri ja kooli valik, avalike teenuste tarbimise valikud jne. (Ahas *et al.* 2010: 14). Rände puhul eristatakse sisemist (omavalitsusüksuste vaheline) ja välist (riikidevaheline) rännet (Statistikaamet (2020). Rände üheks peamiseks põhjuseks on inimeste eelistused elu- ja/või töökoha valikul.

Saarde vallas tegutseb Äriregistri andmetel 2018. aasta 01. juuli seisuga 4 aktsiaseltsi, 313 osaühingut, 173 füüsilisest isikust ettevõtjat, 66 mittetulundusühingut ja kaks sihtasutust. Valla suurimad tööandjad on AS Preab (142 töötajat), OÜ Helmetal IMS, (61 töötajat), SA Kilingi-Nõmme Tervise- ja Hoolduskeskus (39 töötajat) ja OÜ Surju PM (35 töötajat). Coop Eesti Keskühistu piirkondlik Kilingi-Nõmme Majandusühistu pakub tööd 96 inimesele.



Valla ettevõtlust soodustavad tegurid on metsa – ja põllumaad, kaunis loodus ja küllaltki lähedal (50km) asuv Pärnu sadam. Ettevõtluse arengut takistab hõre asustus ning riiklikud loodus- ja keskkonnavalased kaitsepiirangud. (Saarde valla ... 2018: 13). Hõreda asustusega ääremaal on keeruline ettevõtlust arendada ning paljudele kohalikele elanikele pole võimalik tagada erialast, mitmekesist ja/või konkurentsivõimelise tasuga töökohta. Samas teisest aspektist vaadatuna on kohalike ettevõtjate takistuseks ettevõtluse arendamisel tööjõupuudus.

Saarde vallast rändavad enam mujale omaavalitsusüksustesse õppima ja tööle 15–24 aastased noored. Seni on trendiks saanud noorte väljaränne suurematesse tõmbekeskustesse ning siseränne valda on enam kasvanud 55–64 aastaste hulgas. Selleks, et Saarde valda meelitada nooremaid inimesi (15–44 -aastased) õppima või (taas)elama on vallal vaja arendada ettevõtlust (Saarde valla ... 2018: 13) ja elamumajandust (*ibid.* 2018: 36). Uuringus „Maapiirkond noorte elu- ja ettevõtluskeskkonnana“ (2016) küsitletud noori motiveerib maale elama asuma eelkõige loodustähedane, rahulik ja turvaline elukeskkond (54,6%) ning elutähtis on kodule võimalikult lähedal asuv stabiilne ja tasuv töökoht (43,7%). Kooli ja lasteaia olemasolu motiveeris noori maale elama asuma vaid 17,2% ja teenuste parem kättesaadavus 14,4% vastanutest (Maapiirkond ... 2016: 26).

Saarde valla rändesaldo on olnud alates 2001. aastast negatiivne (Saarde valla ... 2018). Kui haldusreformi järgselt (2019. aastal) oli Pärnumaa maaliste asustuspiirkondade keskmine rändesaldo positiivne (+22), siis Saarde valla rändesaldo oli jätkuvalt negatiivne (-17%) (Tabel 1). Pendelrändamisel ei ole suurte vahemaade läbimine igapäevaselt inimestele ökonoomne ning elanikud lahkuvad vallast tõmbekeskustesse või nende lähipiirkonda.

**Tabel 1.** Saarde valla siseränne 2016. – 2019. aastal (Statistikaamet 2020)

Saarde vald	2016	2017	2018	2019	Muutus
Sisseränne	115	89	114	132	15.8%
Väljaränne	159	187	189	149	-21%
Rändesaldo	-44	-98	-75	-17	-77%

Eesti jaguneb ruumiliselt toimepiirkondadeks (tõmbekeskusteks), milles tööeline elanikkond liigub valdavalt marsruudil elukoht – töökoht – igapäevateenused (Ahas *et al.* 2010: 5, Pärnu maakonna ... 2018: 18, Tõnurist *et al.* 2014: 4). Maakondlikku toimepiirkonna keskusesse, Pärnu linna, on koondunud suurem osa töökohtadest ja avalikest teenustest (Pärnu maakonna ... 2018: 22). Pärnu toimepiirkonna toimimist maakonna äärealadel toetavad tugi-toimepiirkonnad, mille keskused asuvad Väandras ja Kilingi-

Nõmmes. Ääremaa keskustega on igapäevaselt teenuste ja töökohtade tõttu seotud kuni 15% elanikest, Pärnu linna lähivööndis on see näitaja tunduvalt kõrgem – enam kui 31 protsenti. Tali on Kilingi-Nõmme tugi-toimepiirkonda kuuluv lähikeskus (*ibid.* ... 2018: 27–28), kuid Surju piirkonna elanikud rändavad tööle ja igapäevateenusteni Pärnu linna (23 km). Kilingi-Nõmme linn ei asu Surju piirkonna elanikele harjumuspärasel liikumissuunal. (Tõnurist *et al.* 2014: 5 –6). Suuremates keskustes tööl käivad elanikud tarbivad avalikke teenuseid (lasteaiad, koolid) töökohale lähemal omavalitsusüksustes (Sootla, Kattai 2014: 13). Kohapealsetest avalikest teenustest tarbivad Surju piirkonna elanikud enamjaolt haridusteenuseid, mis on elukohajärgsele omavalitsusele seadusega kohustuslikuks tehtud, seega võib Surju piirkonna elanike tööränne Pärnusse mõjutada kohalike haridusteenuste tarbimise mahtu (Ehrlich 2017: 93). Sarnaselt töörandele kehtib ka haridusrände puhul seaduspära – suurte linnade koolid tõmbavad enim. Pärnusse, kus koolide valik on mitmekesisem, käivad gümnasistid kooli nii oma maakonna kaugematest omavalitsustest kui ka teistest maakondadest (Tõnurist 2014).

Haldusterritoriaalse reformi üheks eesmärgiks oli Eesti territooriumi keskused ja tagamaad ühendada loogiliseks tervikuks. Valdade ühinemistel võib saavutada efekti juhul, kui inimesed rändavad igapäevaselt omavalitsuse siseselt – jäävad ära teenuste tasaarveldused, suureneb kohalike teenuste tarbijate arv, vähenevad kulutused per capita jne.

Tõmbekeskuste olulisuse määramisel kasutatakse pendelrände intensiivsust antud omavalitsusüksusesse (% -des). Tammaru (2001) metoodikat rakendades on Pärnu linnale, kui maakondlikule tõmbekeskusele määratud mõjuala teistele maakonna omavalitsusüksustele 44,2%, Saarde valla pendelrände mõjuala on vaid 3,1 protsenti. Tammaru metoodika kohaselt on Surju valla suurim pendelrände sihtkoht 12 km kaugusel asuv Tahkuranna vald (Heinvere 2018). Eeltoodule tuginedes saab öelda, et endine Surju vald ei ühinenud oma suurima pendelrände sihtkohaga.

### **2.2.3. Saarde valla rahvastik, asustustihedus ja tööhõive<sup>1</sup>**

Ühinenud Saarde vallas elas 2017. aastal 4768 inimest (Tabel 2), 2021. aastal elas vallas 4492 inimest (-3%) (Saarde Vallavalitsuse veebileht 2021).

---

<sup>1</sup> Analüüs sisaldab viimase viie aasta andmeid (2016-2021), sest Statistikaamet on erinevad andmekoosseisu KOVide ühinemisel järel osaliselt erineva metoodika alusel konsolideerinud, mistõttu pole võimalik läbi viia sotsiaal-demograafilist analüüsi pikema perioodi lõikes kahe ühinenud valla lõikes.

Saarde valla suurel territooriumil (1065 km<sup>2</sup>) paikneb rahvastik ebaühtlaselt. Aastal 2017 elas vallas keskmiselt 4,5 elanikku ühe km<sup>2</sup> kohta, 2020. aastal langes asustustiheduse näitaja 4,2 (-6%) rahvaarvu vähenemisel. Eestis on 2020. aasta keskmise asustustiheduse näitaja (inimest m<sup>2</sup> kohta) 30,6 ja 15,9 Pärnu maakonnas. (Statistikaamet 2020)

**Tabel 2.** Saarde valla elanike arvu muutus 2016. – 2020. aastal (Statistikaamet 2020)

Elanike arv	2016	2017	Muutus	2018	Muutus	2019	Muutus	2020	Muutus
Saarde vald	3895	3818	-57	4636		4546		4505	
Surju vald	942	950	8						
Kokku:	4837	4768	-49	4636	-152	4546	-90	4505	-41

Valla tööelised elanikud vanuses 15–64 aastat (Tabel 3) moodustasid 2020. aastal Saarde rahvastiku struktuurist 63% (Pärnumaal 62%, Eestis 64%). Valla 25–44-aastaste elanike osakaal oli Eesti (28%) ja Pärnu maakonna (25%) keskmistest näitajatest madalam – alla ühe neljandiku (23%) rahvastikust. Lapsed vanuses 0–14 moodustavad Saarde valla rahvastikust 13%.

**Tabel 3.** Saarde valla rahvastiku vanuseline jaotus 2016.–2020.aastal (Statistikaamet 2020)

Vanuserühm	2016	2017	2018	2019	2020	Muutus
0–14	584	590	558	571	573	-11
15–64	3141	3086	2988	2881	2839	-302
sh 15–24	1317	1273	1178	1128	1081	-236
sh 25–44	1136	1109	1079	1025	1040	-96
sh 55–64	688	704	731	728	718	+30
65 ja enam	1112	1092	1090	1094	1093	-19
Ülalpeetavate määr (%)	56.9	54.5	55.2	57.8	58.7	+1,8

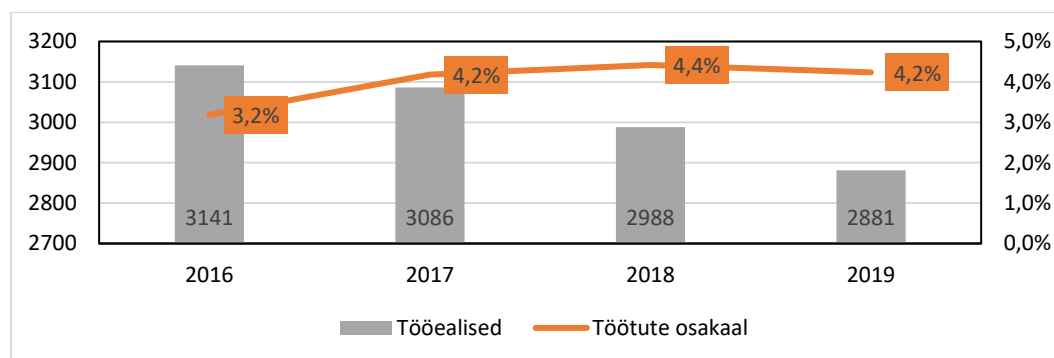
Kogu Eestis (16%) ja Pärnu maakonnas (16%) on laste arvukus suurem. Saarde vallas elas 2020. aastal eakaid inimesi ligi kaks korda enam (1,9), kui kuni 14-aastaseid lapsi. Vanusegrupp 65 ja enam moodustavad valla rahvastikus 24%, mis on kõrgem Eesti (20%) ja Pärnumaa (22%) keskmistest näitajatest. Saarde valla ülalpeetavate osakaal on 37% rahvastikust. Tööeliste elanike kohustused laste ja vanurite suhtes kasvavad - 2020. aastal oli vallas iga ülalpeetava kohta vähem, kui kaks tööelist (1,7) ning saja tööelise elaniku

kohta 58,7 ülalpeetavat (Eesti keskmine 57%, Pärnu maakonnas 62%). Saarde vallas on olnud laste sündimus madal ning loomulik iive on olnud viimased kakskümmend aastat negatiivne. Madal laste sündimus avaldab otsest mõju demograafilise tööturusurveindeksile (Tabel 4).

**Tabel 4.** Saarde valla demograafiline tööturusurveindeksi võrdlus Pärnumaa ja Eesti demograafilise tööturuindeksiga (Statistikaamet 2020)

	2017	2018	2019	2020
Saarde rahvastik vanuses 5–14	399	378	394	387
Saarde rahvastik vanuses 55–64	704	731	728	718
Saarde demograafiline tööturusurveindeks	0.57	0.52	0.54	0.54
Pärnumaa demograafiline tööturusurveindeks	0.82	0.81	0.80	0.81
Eesti demograafiline tööturusurveindeks	0.83	0.84	0.84	0.85

Saarde valla demograafiline tööturusurveindeks 0,54 näitab, et lähima kümne aasta jooksul suundub vallast tööturule ligi poole vähem elanikke kui neid on sealt vanuse tõttu välja langemas. Kogu Eestis ja Pärnu maakonnas on tööturule suunduvate inimeste arv tunduvalt suurem. (Statistikaamet 2020).



**Joonis 2.** Saarde valla tööelised ja töötute osakaal 2016–2019 (Statistikaamet 2020)

Saarde valla tööeliste elanike arv on langevas trendis (Joonis 2). Kui võrrelda 2016. ja 2019. aastat, siis antud perioodi jooksul on tööturult lahkunud 260 elanikku (-8,3%). Tööga mitte hõivatud tööelisi elanikke oli perioodil 2016–2019 enam 2018. aastal, mil vallas oli registreeritud 132 töötut (Saarde valla ... 2018: 11). Kuigi 2019. aastal langes töötute arv 122-le (-0,2%), vähenes ka tööeliste elanike arv 3,6 protsenti. (Statistikaamet 2020) Tööeliste elanike arvu suurusest ja vanuselisest struktuurist sõltub vallas tegutsevate töandjate võimalus palgata kohalikku. Hõivatute arvust tööturul sõltub valla maksutulude suurus (Reiljan *et al.* 2002: 51-52).

#### 2.2.4. Saarde valla eelarve

Surju ja Saarde valla ühinemislepingus ja lepingu lisades (Surju Vallavolikogu 02.01.2017 otsus nr 1) leppisid ühinevad vallad kokku, et jätkavad iseseisvalt 2017. aasta eelarve täitmist majandusaasta lõpuni (31.12.2017). Ühinemislepingu... Lisa 2017: 4). See kokkulepe võimaldas töö autoril võrrelda Surju valla ja Saarde valla 2017. aasta eelarvete põhitegevuse tulude struktuuri. Hea indikaator kahe omavalitsuse sissetulekute võrdlemisel on ühikutulu elaniku kohta, suhtarv annab parema ülevaate omavalitsuste finantsvõimekusest (Tabel 5). Omavalitsuste elanike sissetulekute- ja hõive struktuuri näitajatel on olulised statistilised seosed omavalitsusüksuste keskmiste tulude ja kulude tasemega elaniku kohta. (Reiljan *et al.* 2012: 59). Töö autoril ei olnud võimalik analüüsida omavalitsuste ühinemistoetuse sisu elaniku kohta, keskvalitsuse poolt makstav ühinemistoetus per capita`le lisaks sisaldab toetus ametnike koolitamise ja koondamise tasusid.

**Tabel 5.** Surju valla ja Saarde valla 2017. aasta põhitegevuse tulud elaniku kohta (Rahandusministeerium 2021)

2017. aasta eelarve täitmine (eurodes)	Surju valla elanike arv	950	Saarde valla elanike arv	3818
	Surju valla põhitegevuse tulud	Tulu elaniku kohta	Saarde valla põhitegevuse tulud	Tulu elaniku kohta
Põhitegevuse tulud kokku	1359573	<b>1431</b>	4588066	<b>1202</b>
Maksutulud sh	770118	811	2440811	639
Füüsilise isiku tulumaks	629555	663	2177874	570
Maamaks	140563	148	262600	69
Tulud kaupade ja teenuste eest	188687	199	178742	47
Saadavad toetused tegevuskuludeks	399426	420	1957031	513
Tasandusfond	16946	18	572399	150
Toetusfond	286669	302	1187554	311
Ühinemistoetus	72620	76	94598	25
Surju ja Saarde valla tulud kokku	5947639			
Elanike arv kokku	4768			
Tulu valla elaniku kohta	1247			

Autor uuris, kui suured on ühinevate omavalitsuste maksutulud ning millise osakaalu moodustavad omavalitsuste tulubaasis eraldised riigieelarvest. Maksutulude kasutamine annab omavalitsustele suurema iseseisvuse rahaliste vahendite kasutamisel. Tulu elaniku kohta oli 2017. a. Surju ja Saarde vallas erinev - tulu Surju valla elaniku kohta oli 1431 eurot (toetuseta 1355 eurot) ja Saarde valla tulu elaniku kohta 1202 eurot (-16%), ühinemistoetuseta tulu elaniku kohta 1177 eurot. Seega – kui elimineerime ühinemistoetuse,

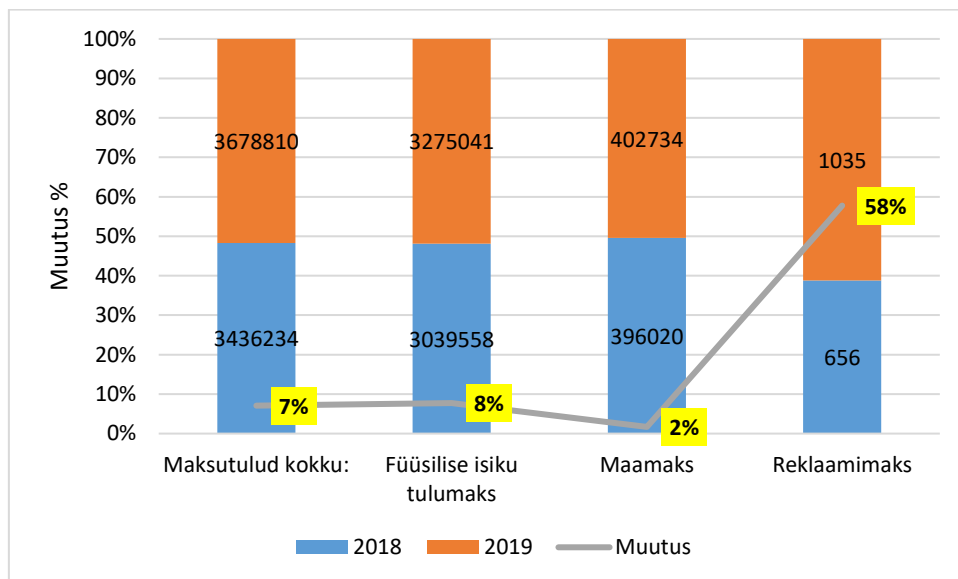
oli väiksema elanike arvuga Surju valla tulu elaniku kohta suurem 178 eurot. Surju valla põhitegevuse tuludest moodustavad suurema osakaalu maksutulud (57%), füüsilise isiku tulumaksu laekumise osakaal valla eelarve tulude mahust moodustas ligi poole (46%). Saarde valla eelarve põhitegevuse tuludest moodustasid maksutulud 53%, füüsilise isiku tulumaksu laekumise osakaal valla eelarve tulude mahust moodustab 47%. Surju valla eelarvesse laekus 4% maamaksu enam, kui Saarde vallas ning kaupade ja teenuste tulu oli Saarde vallas 10% väiksem, kui Saarde vallas. Maksutulu laekumine elaniku kohta oli Surju vallas 811 eurot ning Saarde vallas 639 eurot (-21%). Tulud kaupade ja teenuste (omatulud) eest on Surju vallas elaniku kohta 199 eurot, Saarde valla eelarves on antud näitaja 47 eurot (-76%).

Toetused riigieelarvest moodustasid Surju valla tuludest 29%, millest eraldised tasandusfondist moodustasid 4% ja toetusfondist 72%. Surju valla elaniku kohta oli keskmine toetuse summa riigieelarvest 420 eurot, Saarde valla elanikule oli keskmine toetus 513 eurot (+22%). Saarde valla eelarve tulubaasist moodustasid toetused riigieelarvest 43%, millest riigieelarvelised eraldised tasandusfondi on 29% ja toetusfondi 71%. Saarde vallale riigieelarvest laekunud toetustest moodustasid eraldised tasandusfondi 29%, Surju valla riigipoolsetest toetustest moodustasid eraldised tasandusfondi 4%. Tasandusfondi peamine eesmärk on suurte erisuste tasandamine kohalike omavalitsuste tulubaasis, mis piiravad avalike teenuste pakkumist (Raju 2006: 138, Reiljan *et al.* 2002: 181).

Kui liita kahe ühinenud valla kogutulud ja elanike arv, siis tulu ühe elaniku kohta on 1247 eurot. Seega vähenes tulu Surju valla elaniku kohta 184 eurot (-13%) ja suurenes Saarde valla elanikule 46 eurot (+4%). Rahvastiku suuruse, asustustiheduse ja vanuselise struktuuri kõrval on vähem tähelepanu pööratud elanike sissetulekute taseme ja hõive struktuurile (Reiljan *et al.* 2012: 55), seega on avalike teenuste osutamisel suurema efektiivsuse saavutamiseks vaja iga teenusepakkuja (omavalitsuse) optimaalse suuruse kujundamisele läheneda individuaalselt (*ibid.* 2012: 57).

Ülevaate Saarde valla maksutulude laekumisest annavad Saarde valla eelarve täitmise aruanded ja Rahandusministeeriumile esitatud eelarvearuanded (Finantsülevaated 2021). Autor võrdleb 2018. ja 2019. aasta maksutulude laekumist Saarde valla eelarvesse (Joonis 5) ning jätab valimist välja 2020. aasta maksutulude laekumise. Andmed ei ole võrreldavad, sest autoril puudub ülevaade, sest suure osa tööjõukuludest 2020. aastal moodustavad riigi eraldised, mis tasuti ettevõtjatele nende töötajate palgakuludeks. Näiteks langesid 2020.

aastal alanud tervise- ja majanduskriisi tõttu Saarde valla reklaamikulud -61% võrreldes 2019. aastaga.



**Joonis 3.** Saarde valla maksutulude laekumise muutus 2018–2019 aastal (Rahandusministeerium 2021)

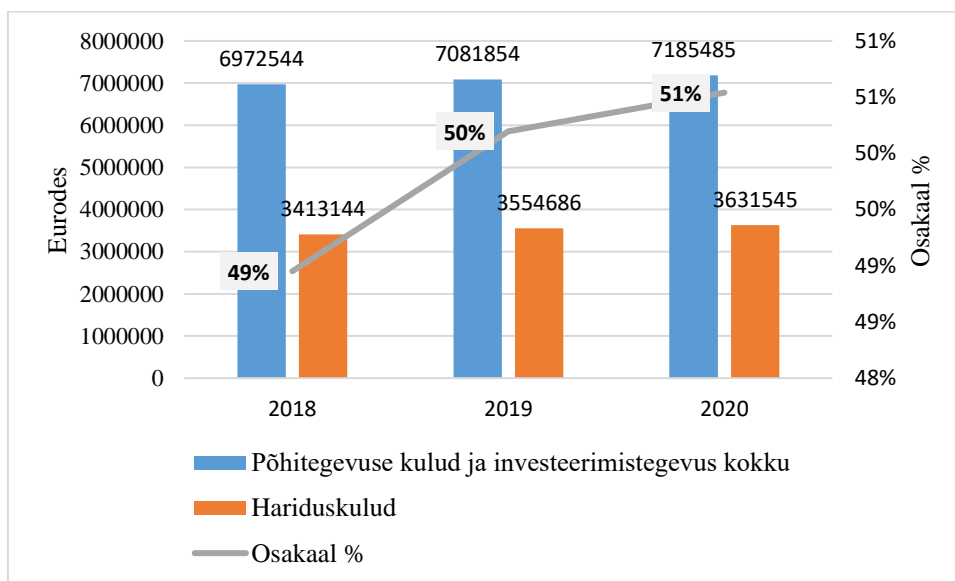
Kogu maksutulust moodustasid füüsilise isiku tulumaksu laekumise osakaal valla eelarvesse keskmiselt 89 protsenti. Maksutulu laekumine on seotud Eesti keskmise brutokuupalga kasvuga (2018. aastal 1234 eurot ja 2019. aastal 1317 eurot). Palgatöötaja keskmine brutotulu oli Saarde vallas 1074 eurot 2018. aastal ja 1140 eurot 2019. aastal, mis on mõlemal aastal 13% väiksem Eesti keskmisest brutosissetulekust elaniku kohta (Statistikaamet 2021). Võrreldes maksutulude laekumist 2018. aastaga kasvas 2019. aastal füüsilise isiku tulumaks 8%, maamaks 2%, reklaamimaksu kasv oli 58% ning 7% kasvas maksutulu tervikuna. (Rahandusministeerium 2021). Keskmine tulumaksu laekumine Saarde valla elaniku kohta 2019. aastal oli 720 eurot, mis on madalam Pärnu maakonna (758 eurot) ja kogu Eestis (894 eurot) keskmisest tulumaksu laekumisest elaniku kohta.

Toetused riigieelarvest moodustasid Saarde valla põhitegevuse tuludest 39%, millest eraldised tasandusfondist moodustavad 8% ja toetusfondist 29% (Tabel 6). Saarde valla elaniku kohta oli 2020. aastal keskmine toetuse summa riigieelarvest 608 eurot (+17%), sellest tasandusfondi toetus 127 eurot (+22%) ja toetusfondist 459 eurot (+17%). Kogu Eesti kohalike omavalitsuste elanike keskmine kogutoetus riigieelarvest oli 2020. aastal tunduvalt väiksem 345 eurot (-43%), sellest tasandusfondi keskmine toetus 80 eurot (-37%) ja toetusfondist 265 eurot (-42%) (Rahandusministeerium 2021).

**Tabel 6.** Tasandus- ja toetusfondi eraldised Saarde valla elaniku kohta 2019–2020.a. (Rahandusministeerium 2021)

(Eurodes)	2019	2020	Osakaal kogu- tuludest %	Muutus %
Põhitegevuse tulud kokku:	6831207	7087634		
Kokku eraldised riigieelarvest, sh:	2368335	2737703	39%	16%
Tasandusfond	472332	572341	8%	21%
Toetusfond	1784063	2068140	29%	16%
Elanike arv	4546	4505		
Toetus elaniku kohta kokku	521	608		17%
Toetus elaniku kohta Tasandusfondist	104	127		22%
Toetus elaniku kohta Toetusfondist	392	459		17%

Saarde valla 2021. aasta eelarve põhitegevuse kuludest ja investeerimistegevuse väljaminekutest moodustavad suurema osa hariduskulud 39%, mis on 2020. aastaga võrreldes vähenenud (-12%).



**Joonis 4.** Saarde valla hariduskulude osakaal 2018.–2020. aastal (Rahandusministeerium 2021)

Tervisekriisist tulenevalt on kõik Eesti haridusasutused olnud sunnitud periooditi 2020. aastal ja 2021. aastal õpilastele läbi viima distantsõpet, mis mingil määral vähendab koolide majandamise kulusid. Riigieelarvest eraldatav haridustoetus 2021. aastal moodustab Saarde valla hariduse põhitegevuse kulude ja investeerimistegevuse kuludest (jaotis 09) 32 %, 2020. aastal oli haridustoetuse osakaal 32% ja 2019. aastal 33% valla eelarve



haridustegevuskuludest. Toetusfondist eraldati 2021. aastal Eesti munitsipaalõhariduskoolidele haridustoetust 375,8 miljonit eurot (Rahandusministeerium 2021).

Investeeringuid tehes järgitakse kogu piirkonna tasakaalustatud arengu põhimõtteid, arvestades Surju ja Saarde valla arengukavasid, seniseid investeeringuid ja võetud kohustusi. Ühinemislepingu Lisa 3-s fikseeriti ühinevate valdade investeeringute loetelu prioriteetsuse järjekorras, mida lepinguosalisel olid otsustanud teha perioodil 2018-2021 või kuni valmimiseni (*ibid.* 2017: 6). Ühinemislepingust tulenevalt peavad ühinevad vallad järgima lepingus sätestatud kokkuleppeid tulevikus valla arengudokumentide ja eelarvestrateegia koostamisel (*ibid.* 2017: 8). Saarde valla 2021. aasta eelarves on kavandatud investeerimistegevuse summa kokku 1 624 526 eurot. Haridusasutustele on kavandatud investeeringuid 78 000 eurot (Saarde valla eelarve 2021).

#### **2.2.5. Saarde valla juhtimisstruktuur**

Saarde valla ühinemislepingus lepidi kokku tsentraliseeritud juhtimisstruktuur. Strateegilise juhtimise funktsioonid ja arendustegevus on koondatud Kilingi-Nõmme vallakeskusesse (Saarde valla veebileht 2020). Vahetu kohalike elanike teenindamine on korraldatud kahes valla ametiasutuse filiaalis - Surju teeninduskeskuses ja Tali teeninduspunktis. Surju Teeninduskeskuse kasutamine on sobiv lahendus, sest ühinesid kaks eri paiknemisega ja omavahel nõrgalt seotud endist valda (Lõhmus *et al.* 2016: 35)

Valdade ühinemislepingus sätestati 15 – liikmelise vallavolikogu koosseis, kes valitakse kahes valimisringkonnas (Saarde valla ja Surju valla ... 2017: 3). Kahe erineva suurusega valdade valimisringkonna häälteenamuse said haldusreformi eelse Saarde valla esindajad (80%), endisest Surju vallast kuulub volikokku kolm liiget (20%). Valdade ühinemislepingu Lisa 4 kohaselt on igas volikogu komisjonis esindaja(d) mõlemast ühinenud vallast. Saarde vallas tegutseb neli alatist volikogu komisjoni: revisjonikomisjon, eelarve- ja arengukomisjon, haridus-, kultuuri- ja spordikomisjon ning sotsiaal- ja tervishoiukomisjon. Kõigis komisjonides on Surju piirkonna esindajad vähemuses. Saarde vallavalitsuse kolmest liikmest esindab üks liige Surju piirkonda. Vallas on võim koondunud keskusesse ning otsustamisel domineerivad ühinemiseelse Saarde valla esindajad (Kattai *et al.* 2014: 5).

Valdade ühinemisel moodustati Saarde vallavalitsuse struktuur ja koosseis kahe endise valla ametnike ja spetsialistide baasilt. Valla keskusesse loodi juhtivtöötajate ametikohad, kahe

filiaali - Tali teeninduspunkt ja Surju teeninduskeskuse eesmärgiks oli teenindada valla keskusest üle 15 km kaugemal elavaid vallakodanikke (Lõhmus *et al.* 2016: 35).

Ühinemise eelselt kavandati Saarde vallavalitsuse koosseisu vallavanem ja kaks abivallavanemat. Valla keskkuses paiknevad eeskätt juhtivtöötajate tööruumid – vallavanem, abivallavanemad, nõunikud, vallasekretär, pearaamatupidaja. Kilingi-Nõmme keskkuses ja Surju teeninduskeskkuses on vähemalt üks maa- ja majandusspetsialist, raamatupidaja (finantsisti, registripidaja) ja sotsiaalspetsialist. Mõlemas teeninduskeskkuses (sh Saarde vallakeskkuses) kavandati 4–6 töökohta. Teeninduskeskkuste töötajad alluvad (funktsionaalselt) oma valdkonna juhile (abivallavanemale, nõunikule või pearaamatupidajale) ning piirkondlikus teeninduskeskkuses tagatakse vähemalt järgmised kompetentsid ja teenused: avalduste vastuvõtmine, esmane nõustamine, maksete vastuvõtmine, kinnisvarahaldus, heakorra tagamine, kohalik arendusvõimekus, esmatasandi sotsiaalhoolekanne ja rahvastikuregistri toimingud. Valdade ühinemislepingu kohaselt kavandati juhtimisstruktuur põhimõtteskeemina, mis ei kajasta kõiki ühendvallas vajalikke töötajaid.

Ühinemisjärgses Saarde vallas (2017) alustasid tööd vallavanem ja kaks abivallavanemat. Ametisse määrati kolm nõunikku - haldusnõunik, sotsiaalnõunik, humanitaarnõunik. Saarde vallavalitsuse administratsioonis oli võimalik luua osaliselt spetsialiseeritud funktsionaalsed (valdkonnapõhised) osakonnad:

- sotsiaalnõuniku koordineerida on lastekaitsepspetsialisti ja kahe sotsiaalspetsialisti tööd. Ühe spetsialisti töökoht asub Surju teeninduspunktis. Sotsiaalspetsialistide korraldada oli kuue hooldustöötaja tööd.
- vallasekretär juhib kantseleid, mille koosseisu moodustavad referent – dokumendihaldur, sekretär ja asjaajaja (0,5) ametikohad;
- raamatupidamisteenistuse struktuurjuhataja, kolm vanemraamatupidajat (sh üks ametikoht Surju piirkonnas) ja sekretär-asjaajaja (0,5 ametikohta).

Saarde administratsiooni struktuuri kuuluvad ehitusspetsialist, keskkonna- ja heakorraspetsialist, maaspetsialist (Surju teeninduskeskus). Saarde valla ametnike koosseisu planeeritud kinnisvara, hangete- ja arendusspetsialisti ametikoht on täitmata. Valla juhtimisstruktuur on 2021. aastal muutunud – humanitaarnõuniku, sotsiaalnõuniku ja kahe abivallavanema ametikohad on vallas täitmata. (Saarde vallavalitsuse veebileht 2021)

Tali piirkonnas, mis asub valla äärealal, on elanikkond vähenenud. Saarde vallavalitsuse Tali teeninduspunkt on avatud kolmel päeval nädalas. Piirkonna elanikele tagab kodulähedased teenused sekretär-asjaajaja (0,5 ametikohta): elanike abistamine dokumentide koostamisel, dokumendihaldus jne. Tööde nimekiri ulatub teetöödeni (Saarde Vallavalitsuse veebileht) Teenistuja ametikoht on lähtuvalt ametijuhendist multifunktsionaalne ning spetsialiseerumine konkreetsele valdkonnale pole võimalik (Sootla, Kattai 2013: 25–26).

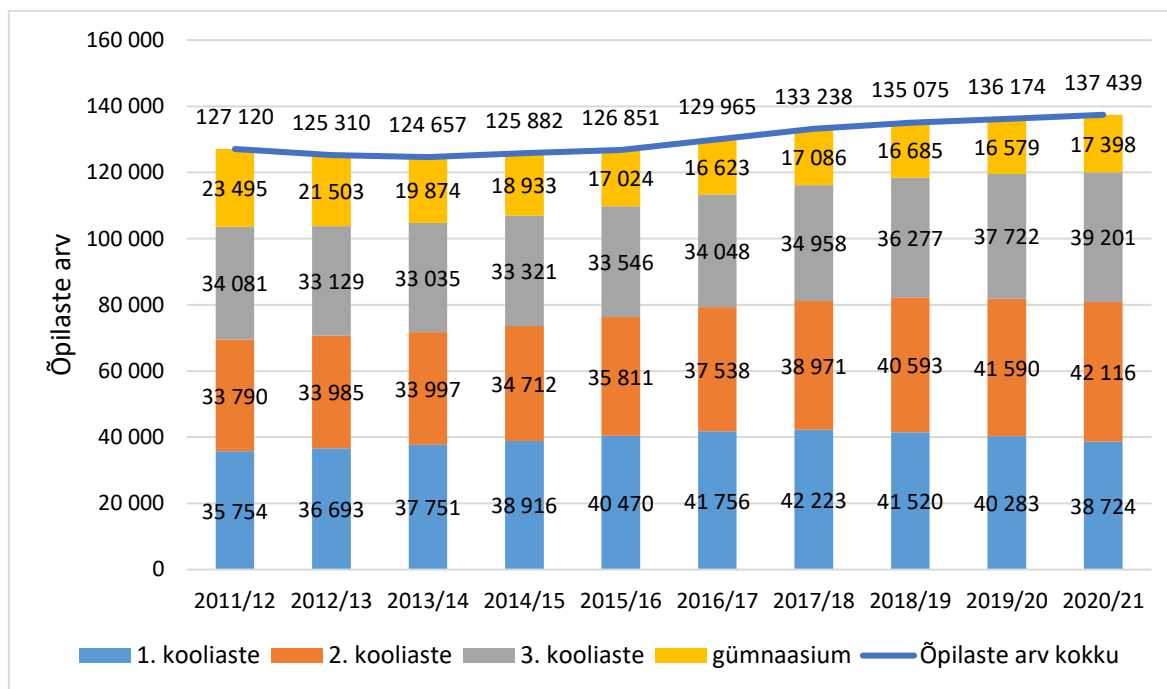
Maapiirkonnas kaotab ainult vastuvõtuaegadel avatud teeninduskeskus elanike silmis kiiresti oma usaldusväarsuse ja tähtsuse (Kattai *et al.* 2014: 47). Surju teeninduskeskus moodustati Saarde vallavalitsuse filiaalina Surju endisesse vallakeskusesse, kus ametnike vastuvõtt on korraldatud igal tööpäeval. Saarde valla Surju teeninduskeskuse struktuuri koosseisus kuulus ühinemisejärgselt viis liiget: abivallavanem (endine vallavanem), sekretär-registripidaja, vanemraamatupidaja, maaspetsialist ja sotsiaalspetsialist. Endise Surju valla ametnike struktuurist läksid koondamisele vallavanema ja sekretäri ametikohad. Töötajate struktuuri arv muutus ühe inimese võrra väiksemaks, seega suurt kokkuvõidu administratiivkuludel esimestel ühinemisejärgsetel aastatel ei saadud. Vallavalitsuse struktuuri muutustega alustati 2019. aastal, kui vanemraamatupidaja ametikoht korraldati ümber ökonomist – sekretär ametikohaks. Olemasolev sekretär-registripidaja likvideeriti peale ametniku vanaduspensionile minekut. Alates 2021. aasta algusest ei ole Surju teeninduspiirkonnas ametis abivallavanemat. Teeninduskeskuses töötab 2021. aasta seisuga kolm ametnikku - ökonomist – sekretär, maaspetsialist ja sotsiaalspetsialist. Täistööajaga ametnike tööülesanded on multifunktsionaalsed (Kattai *et al.* 2014: 49, Saarde valla veebileht)

### **2.3. Koolivõrgu ümberkujundamise vajadus**

Rahvastiku vähenemine, vananemine, linnastumine, madal laste sündimus, õpilaste ränne tõmbekeskustesse on tegurid, mis mõjutavad Eesti koolivõrgustiku suurust. Nõukogude ajal ehitatud suured koolimajad ei ole tänapäeva laste arvu suurusele efektiivsed majandada ning vajavad kaasajastamist. (Pöder *et al.* 2014: 9)

Eesti 434-s munitsipaalkoolis õpib 2020/2021. õppeaastal 137 439 õpilast (Joonis 5). Kui põhikooli õpilaste arv kooliastmete kaupa on 10 aasta jooksul kasvanud - esimesel

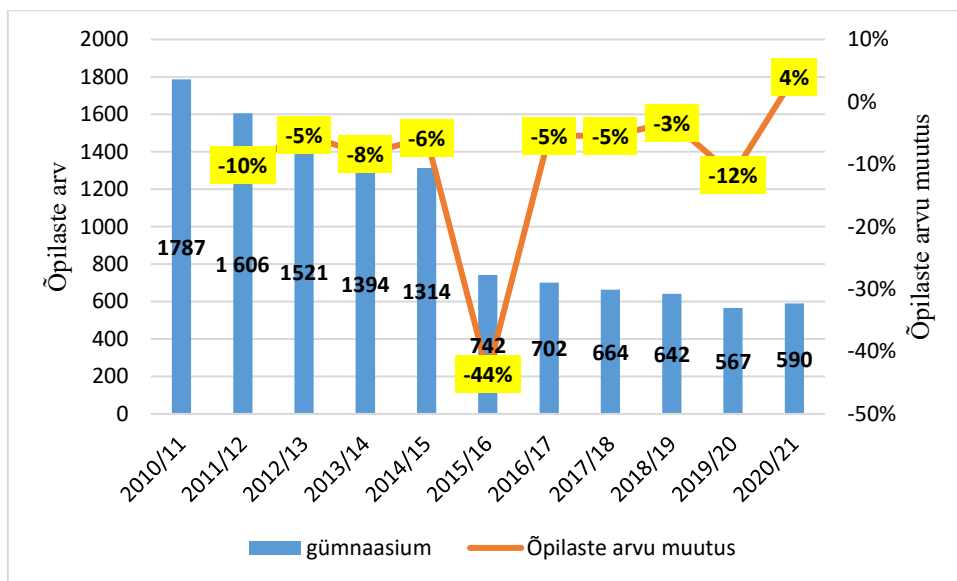
kooliastmel +8%, teisel kooliastmel +25%, kolmandal kooliastmel 15%, siis gümnaasiumiastmes on õpilaste arv vähenenud -26%. (Haridussilm 2021)



**Joonis 5.** Eesti munitsipaalkoolide õpilaste arvu muutus kooliastmetes (Haridussilm 2021)

2011/2012. aastal tegutses Eestis 491 munitsipaalkooli kuigi õpilaste arv oli -8% väiksem. Ebaefektiivne ruumikasutus leiab lahenduse koolivõrgu korrastamisega, viies koolide õppekohad vastavusse demograafiliste muutustega. Koolivõrgu programmi eesmärk on kvaliteetse, kaasava hariduse põhimõtet arvestav kodulähedane põhiharidus, mille kohaselt elab erivajadusega õpilane kodus ja õpib koos eakaaslastega elukohajärgses koolis. Põhikooliklassideta gümnaasiumid ja riigigümnaasiumid pakuvad kvaliteetset, kõrge tasemega ja valikuterohket gümnaasiumiharidust kõigis Eesti maakondades (Koolivõrgu ... 2020–2023). Põhiseadusest tulenevalt ei ole keskvalitsusel õigust kohaliku omavalitsuse autonoomiat piirata ning koolivõrgu korrastamise otsuse teeb valla või linna volikogu (Serbak, Valk 2016: 9). Kohalikel omavalitsustel on olnud võimalik koolivõrku korrastada, programmi meetmed toetavad põhikoolide ühendamist või liitmist, ühes või mitmes põhikooli astmes või põhikoolis õppetegevuse lõpetamist ning üldkeskhariduse andmise lõpetamist kohaliku omavalitsusüksuse pidamisel olevates üldhariduskoolides (Koolivõrgu... 2020-2023). Koolivõrgu korrastamise tulemusena tegutseb Eesti 57 munitsipaalkooli vähem (2011/2012–2020/21. õppeaasta). Põhikoolide arv on kasvanud 48

kooli võrra, algklasside arv vähenes 20 kooli võrra ja gümnaasiume on jäänud vähemaks 81 kooli võrra. (Haridussilm 2021).



**Joonis 6.** Gümnaasiumiõpilaste arv Pärnumaa munitsipaalkoolides (Haridussilm 2021)

Pärnumaa munitsipaalkoolides õpib 2020/2021. õppeaastal 40-s koolis 8569 õpilast, kümne aasta lõikes on õpilaste arv vähenenud -7%, kõige enam on vähenenud gümnaasiumiastmes õppivaid õpilasi -63%. Õppeaastal 2015/2016 alustas suurem osa Pärnu ja Pärnumaa õpilasi õpinguid kaasaegses renoveeritud Pärnu Koidula riigigümnaasiumis, riigi gümnaasiumi asutamine vähendas -44% munitsipaalgümnaasiumi õpilaste arvu (Joonis 6). Õppeaastal 2020/2021 õpib Pärnu riigigümnaasiumis 570 õpilast, maakonna seitsmes gümnaasiumis õpib kokku 590 õpilast. Pärnumaa maapiirkondades tegutseb kuus gümnaasiumi, üks gümnaasium tegutseb Sindi linnas. Kümne aasta jooksul on Pärnu linnas suletud kolm ja maakonnas kaks gümnaasiumi, põhikoolide arv on jäänud samale tasemele ja suletud on 8 algkooli. (Haridussilm 2021)

### 2.3.1. Saarde valla koolivõrk 2005–2021

Kilingi-Nõmme linn, Saarde vald ja Tali vald liitumise järgselt 2005. aastal tegutsesid ühinenud Saarde vallas (Saarde valla ... 2006-2011):

- kolm lasteaeda: Tihemetsa lasteaed, Tali lasteaed ja Kilingi-Nõmme lasteaed Kröll;
- kaks põhikooli: Tihemetsa Põhikool ja Tali Põhikool;
- ja põhi- ja üldkeskharidust pakkuv Kilingi-Nõmme Gümnaasium.

Valla lasteaedades õppis 2007/2008. õppeaastal 130 last, nendest Kilingi-Nõmme lasteaias Krõll 101 last, Tali lasteaias 18 ja Tihemetsa lasteaias 11 last (Saarde valla 2007.: ...: 2008) Õppeaastal 2017/2018 õpetati valla lasteaedades 117 (-10%) last, nendest Kilingi-Nõmme lasteaias Krõll 105 (+4) last, Tali lasteaias 12 (-33%) last. (Haridussilm 2021)

Valla üldhariduskoolides õppis 2007/2008. õppeaastal 757 last, nendest põhikoolides 596 ja gümnaasiumis 161 õpilast. Õpilaste arv oli jätkuvalt vähenev, ning 2017/2018. õppeaastal õppis valla üldhariduskoolides 342 (-55%) õpilast, sh gümnaasiumis 64 (-60%) ja põhikoolides 278 (-53%) õpilast (Haridussilm 2021). Valla koolivõrgu pidamise võimekust vähendas õpilaste arvu jaoks liiga suurte koolihoonete majandamine (Koolivõrgu ... 2020–2023).

Saarde vallas prioriteediks on haridusasutuste võrgustikus kindlalt säilitada heal ja kvaliteetsel õppetasemel Kilingi-Nõmme Gümnaasium. Maakondade gümnaasiumite pidamise teeb keeruliseks õpilaste ränne maakoolidest suurematesse keskustesse, kus asuvad koolid on võimekamad pakkuma õpilastele mitmekesisemaid valikuid gümnaasiumihariduse omandamisel. Koolide vahel valitseb konkurents - üldkeskhariduse teenuse pakkumiseks pidi omavalitsus tagama kooli võimekuse hoida ja arendada pakutavat haridust võimalikult kõrgel ja kvaliteetsel tasemel. Eesmärk oli meelitada gümnaasiumiastmesse õppima noori, sh ka väljastpoolt omavalitsuse territooriumit. Mujalt omavalitsustest õppima asuvate noorte jaoks oli vaja pakkuda heal tasemel õpilaskodu teenust (Saarde valla 2007. ...: 2008). Kooli võimekuse tõstmiseks haridusteenuste kvaliteetsel pakkumisel on üheks võimaluseks koolivõrgu ümber kujundamine. (Koolivõrgu ... 2020–2023). Saarde valla tulemused valla koolivõrgu korrastamisel 2010–2017. aastal :

1. Saarde Vallavolikogu otsuse alusel 01.06.2010. aastal lõpetas Tihemetsa lasteaed tegevuse. Tihemetsa piirkonna lastel oli võimalus omandada alusharidus Kilingi-Nõmme lasteaias (Saarde valla 2010. aasta majandusaasta aruanne: 2011: 2012).
2. Saarde vallavolikogu otsuse (28.03.2012. aastal) alusel korraldati Tali põhikool ümber Tali lasteaia ja Tali põhikooli liitmise teel ning alates 2013/2014. õppeaastast viidi õppe- ja kasvatustegevust läbi Tali Põhikool-Lasteaias, põhikooli I ja II kooliastmes ning lasteaias. (Saarde valla 2011. aasta majandusaasta aruanne: 2012).
3. Tihemetsa Põhikoolis lõpetati volikogu otsuse (28.03.2012. aastal) alusel õppetegevus 31.08.2012. aastal (*ibid.*: 2012). Suletud Tihemetsa Põhikooli õpilastele oli lähim elukohajärgne kool (6,9 km) Kilingi-Nõmme Gümnaasium.

4. Lähtuvalt koolitusnõudluse vähenemisest ja seoses valla rahaliste vahendite ebaotstarbeka paigutamisega Tali Põhikool-Lasteaia kooliosa ülalpidamiseks, korraldati Tali Põhikool-Lasteaia tegevus ümber ning alates 01.07.2017 jätkab Talil tegevust ainult Tali Lasteaed. Tali Põhikool-Lasteaia õpilastel tagati haridustee jätkamise võimalus Kilingi-Nõmme Gümnaasiumis. (Saarde valla 2017.: ...: 2018)

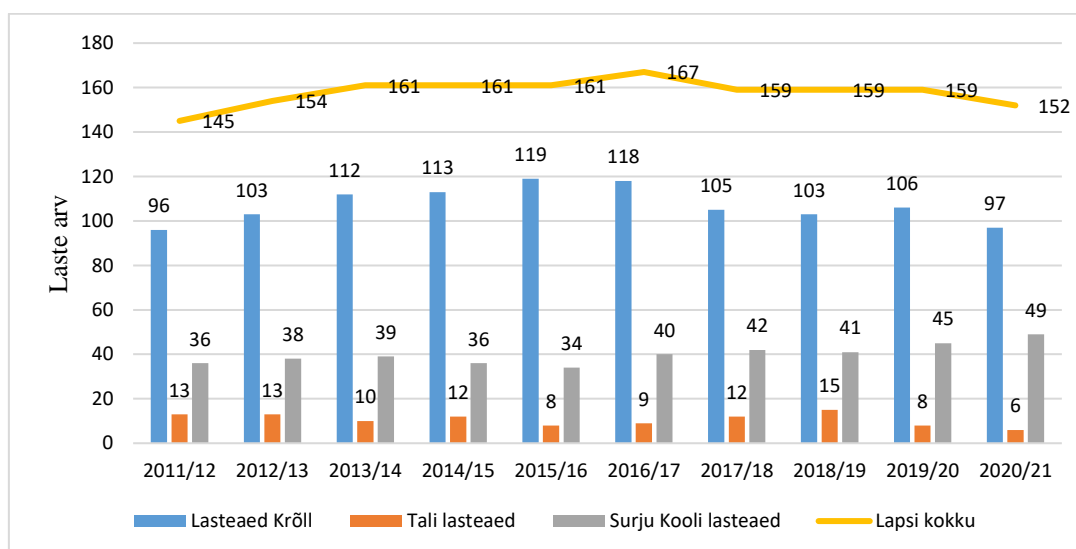
Haldusreformi (2017) järgse ühinenud Saarde valla koolivõrgu moodustasid (Saarde valla arengukava 2018-2028):

- kolm lasteaeda: Kilingi-Nõmme lasteaed Krõll, Tali lasteaed ja Surju lasteaed;
- põhikoolina tegutsev Surju Põhikool;
- ühe asutusena tegutsev põhikool ja gümnaasium Kilingi-Nõmme Gümnaasium;
- huvikool Kilingi-Nõmme Muusikakool.

Saarde valla lasteaedades ja koolides õpib 2020/2021. õppeaastal 552 last, sh 152 alushariduses, 348 põhikooli astmes ja gümnaasiumis 52 õpilast (Haridussilm 2021).

## Tali Lasteaed

Tali Lasteaed asub Tali külas - 19 km kaugusel Saarde valla keskusest Kilingi-Nõmmest ja 60 km kaugusel Pärnust. Tali külas. Lasteaias õpib 2020/2021. õppeaastal ühes liitrühmas kuus last, vanuserühmas 3-5 aastased ja 6-7 aastased, lapsi õpetab üks õpetaja. Tali lasteaias on kohti 12-le lapsele, rühma täituvus on 50%. Tali lasteaed alustas tööd 2008. aastal Tali Põhikooliga samas hoones ning 2013. aastal ühendati Tali Põhikool ja Tali Lasteaed üheks õppeasutuseks. Tali Lasteaed asub alates 2018. aastast Saarde valla Tali teeninduspunktis lasteaiaks rekonstrueeritud ruumides, mille investeeringuteks kulutati 167,3 tuhat eurot. (Saarde valla... 2018-2028). Alates 2021. septembrist lõpetab Tali Lasteaed tegutsemise iseseisva valla haridusasutusena ja tegutseb Kilingi-Nõmme lasteaed Krõll õpperühmana. (Kilingi-Nõmme lasteaed Krõll arengukava 2021-2023)



**Joonis 7.** Saarde valla lasteaiad (Haridussilm 2021)

## Kilingi-Nõmme Lasteaed Krõll

Lasteaias õpib 2020/2021. õppeaastal 97 last, kokku tegutseb kuus rühma, kus õpivad erinevas vanuseastmes last: 1 sõimerühm, 4 aiarühma ja 1 liitrühm. Rühmade keskmine täituvus 87%. Lasteaias on 15 õpetajat, nendest 13 ametikohta, kes vastavad kvalifikatsiooninõuetele. Õpetaja abisid on iga rühma kohta üks. Kilingi- Laste arengu toetamiseks vajab lasteaed logopeedi, hariduslike erivajadustega laste tugisüsteem on ebapiisav. Lasteaia personali on kokku 28,5 ametikohta.



Kilingi-Nõmme Lasteaed Krõll lasteaia tegutsemise ajalugu algab 1979.aastast, kui Kilingi-Nõmmes valmis lasteaia hoone 140-le lapsele. Lasteaia mahtuvus 2020/2021. õppeaastal on 132 last. Hoone üldpindala on 1373 m<sup>2</sup>, lasteaia kasutuses oleva ruumi pind on 531 m<sup>2</sup>, pinnakasutus ühe lapse kohta on 5,5 m<sup>2</sup>. Alates 1.09.2021, õppeaastast on Tali külas asuv Tali lasteaed Kilingi-Nõmme lasteaia Krõll õpperühm (Saarde Vallavolikogu otsus 21.10.2020). Lasteaia ruumid vajavad renoveerimist, 2020. aastal renoveeriti lasteaia keldrikorruse abiruume 24 243 euro eest. Lasteaia pidaja on 2021. aastal Kilingi-Nõmme lasteaia Krõll renoveerimiseks, sh mänguväljakud ja aiamaja ehitamine kavandanud investeeringuid, 20 tuhande euro eest. (Saarde valla... 2018-2028)

## **Surju Kool**

Surju Kool tegutseb alates 2020/2021. õppeaastast ühe asutusena. Saarde Vallavolikogu otsusega ühendati Surju Lasteaed ja Surju Põhikool. Lasteaias omandatakse koolieelne alusharidus ning põhikoolis viiakse õppetööd läbi kolmel kooliastmel. (Saarde Vallavolikogu otsus nr .14 17.03.2020)

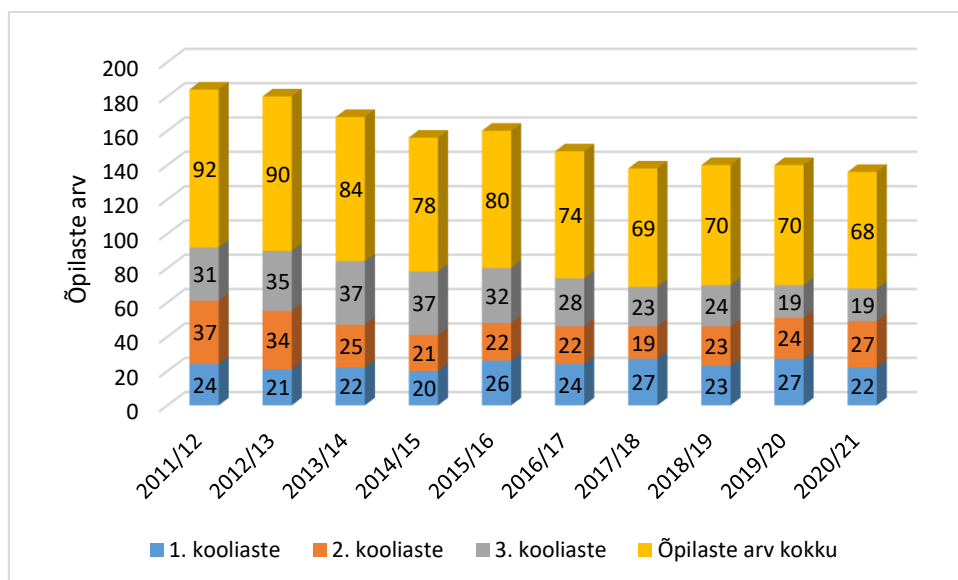
Surju Kooli lasteaed alustas tegevust 1988. aastal kortermaja ruumides, kus liitrühmas õppis 22 last. Nõudlus lasteaiakohtade järele kasvas ning 2009. aastal valmis Surju Lasteaia hoone Surju Põhikooli juurdeehitusena. Lasteaias tegutses kaks liitrühma, mõlemas rühmas 20 kohta. Elamuehituse arenedes asusid linnast maale elama noored pered ning lasteaeda oli vaja laiendada. Surju Lasteaia juurdeehituse investeering kavandati ajavahemikus 2016–2019 (Surju Valla arengukava 2015–2022) ning 2019. aastal avati täiendav hoiurühm kuni 8-le lapsele (IN1 2020). Saarde vald kulutas Surju Kooli investeeringule 38,8 tuhat eurot (Saarde valla 2019. aasta majandusaasta aruanne: 2020). Ühe valla asutusena tegutseva lasteaiana lõpetas Surju Lasteaed lõpetas tegevuse 31. augustil 2020. aastal, ning 2020/2021. õppeaastal alustas tegevust Surju Kooli lasteaed.

Surju Kooli lasteaias tegutseb 2020/2021. õppeaastal üks hoiurühm ja kaks liitrühma, kus õpib 49 last (täituvus 98%). Hoiurühmas hoitakse kuni 2 – aastaseid lapsi, rühmas on kaheksa kohta, mis kõik on täidetud ning rühma kohtade järele on suur nõudlus. Liitrühmas, kus õpivad 3-5 aastased lapsed on kohtade arv 20-le lapsele ja 5-7 aastastele lastele on 22 kohta (lasteaia hoolekogu ettepanekul lisati juurde kaks kohta). Seni on kõik Surju lasteaia lõpetanud lapsed asunud õppima Surju Kooli (IN1 2020)

Lasteaia laste arv (Joonis 7) on alates 2011/2012. õppeaastast kasvanud 36% (Haridussilm 2021). Surju Kooli lasteaia personali moodustavad neli rühmaõpetajat, muusikaõpetaja, kolm õpetaja abi ja direktor. Õpetajatel on kõrgharidus, nendest kolmel pedagoogilised kompetentsid, täidetud on kolm ametikohta. Lasteaias töötavad 0,25 töökoormusega eripedagoog ja sotsiaalpedagoog. Lasteaial on hea koostöö Pärnu Vaimse Tervise Keskusega, kes korraldab personalile nõustamisi (IN1 2020).

## Surju Kool

Surju Kool tegutseb ühe asutusena koolieelse lasteasutuse ja põhikoolina, kus õppetööd viiakse läbi kolmel kooliastmel. (Saarde Vallavolikogu otsus nr .14 17.03.2020), kooli õpib 2020/2021. õppeaastal 68 last (Joonis 8), õpilaste arv on olnud viimastel aastatel stabiilne (Haridussilm 2021). Surju Koolis töötab 16 õpetajat. Pedagoogiline kõrgharidus on 14 õpetajal ja erialane pedagoogiline kõrgharidus on 12 õpetajal (IN1 2020).



**Joonis 8.** Surju Kooli õpilaste arv kooliastmete kaupa (Haridussilm 2021)

Õpilaste ränne on Surju Kooli väike, mujalt valdadest on 2015.-2021. aastani Surju Kooli õppima asunud lapsed Paikusest, Talilt, Kilingi-Nõmmest, Sindist ja Pärnust. 2017/2018. õppeaastal õppis Surju Põhikoolis mujalt valdadest 6 õpilast, Saarde vallast 2 õpilast. 2020/2021. õppeaastal õpib Surju Koolis mujalt valdadest 5 õpilast (Pärnu linn, Paikuse Põhikool). (IN1 2020)

Surju Kooli hoone on ehitatud 2000. aastal ning projekteeritud 160-le õpilasele (Surju Põhikooli arengukava 2016–2020: 2016), madal laste sündimus ja ränne on õpilaste arvu

jätkuvalt kahandanud. Õpilaste arv on viimase kümne aasta jooksul vähenenud 26%, suurem õpilaste arvu vähenemine on olnud kolmandas kooliastmes (-39%). (Haridussilm 2021).

Kooli õppe- ja töökeskkond peab toetama kooli õppekava läbiviimist võimalikult kvaliteetsel tasemel. Lasteaiale 2019. aastal renoveeritud hoiurühma arvelt vähenes koolihoone põrandapind õpilase kohta 26 m<sup>2</sup> ni (-37%, enne oli põrandapind õpilase kohta 41 m<sup>2</sup>) (Haridus- ja Teadusministeerium 2021). „*Surju valla investeeringutega ja Keskkonna Investeeringute Keskuse projekti toel renoveeriti kooli ja lasteaia hoonet soojaga varustav katlamaja (SW Energia vara), hakkeküttele üle minnes vähenesid maja küttekulud. Fassaadi renoveerimine vähendas küttekulusid veelgi.*“ (IN1 2020)

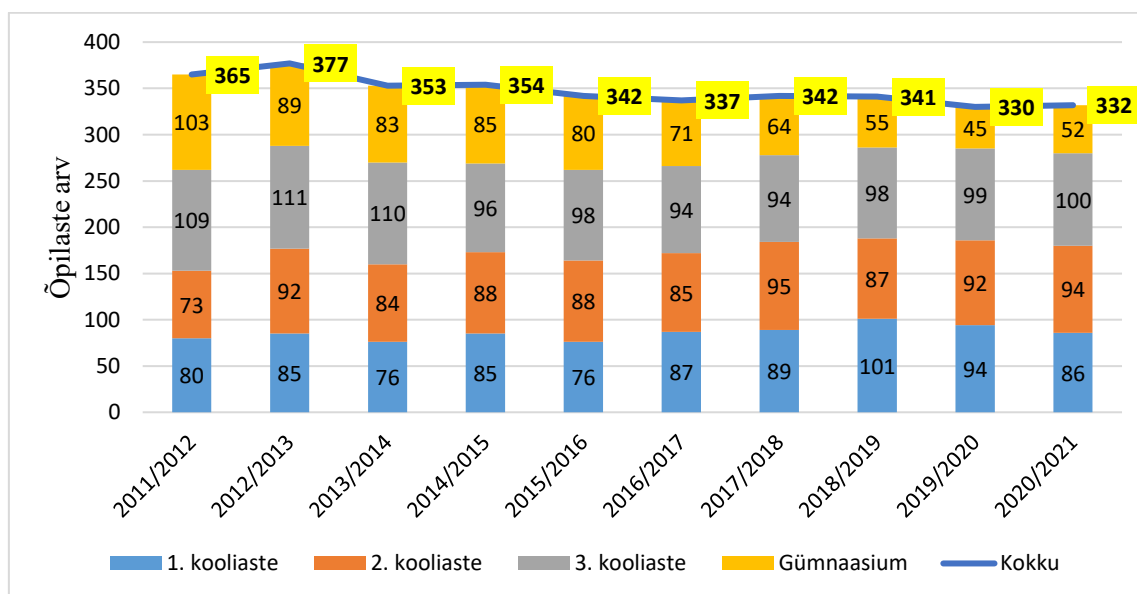
Õuesõppeklassi õpperadade rajamisega. alustati 2017. aastal enne haldusreformi jõustumist. Surju vallas korrastati vallavalitsuse, kooli, kooli õpilasmaleva ja erametsaseltsi ühistööna õuesõppekeskuse rajamiseks üks koolimetsa kinnistutest, rajatud õpperaja maksumuseks kujunes 4813 eurot. (Surju valla 2017. aasta majandusaasta aruanne: 2018).

Haldusreformi järgselt 2018. aastal kulutas Saarde vald Surju Põhikoolile investeeringuteks 44,6 tuhat eurot, rajati biopuhasti ning jätkati õuesõppeklassi rajamist. Järgmisel, 2019. aastal, kulutati Surju Põhikooli investeeringuteks 5940 eurot õppeinventariks, sh soetati kool-lasteaia kööki uus ahi. 2020. aastal investeeriti Surju põhikoolile välisfassaadi, sokli, sadeveesüsteemide renoveerimiseks 122 736 eurot. Surju Lasteaiale sokli, treppide, sadeveesüsteemide renoveerimiseks jäi 16 000 eurone investeering teostamata. 2021. aastal on valla eelarves kavandatud Surju Kooli staadioni renoveerimine.

## **Kilingi-Nõmme Gümnaasium**

Kilingi-Nõmme Gümnaasium on ühe asutusena tegutsev põhikool ja gümnaasium. Koolis õpib 2020/2021. õppeaastal 332 last ning õppetööd viivad Kilingi-Nõmme Gümnaasiumis läbi 36 õpetajat (27 ametikohta, 75%). Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi põhikooli kolmel astmel õpib 280 last ja gümnaasiumiastmes 52 õpilast (Joonis 9). Õpilaste koguarv on kümne õppeaasta jooksul vähenenud (-9%), kõige suurem õpilaste arvu muutus kümne aasta lõikes on toimunud gümnaasiumi õppeastmes (-50%). Kooli gümnaasiumiastmes õpib 2020/2021. õppeaastal kokku 52 õpilast. Pärnu linnas ja maakonnas tegutseb 9 gümnaasiumi, nendest seitse munitsipaalgümnaasiumi (keskmise 84 õpilast), üks riigi ja üks eragümnaasium.

Riigigümnaasiumi, kus õpib 2020/2021. õppeaastal 570 õpilast, rekonstrueerimist toetas Koolivõrgu programm. Eestis tegutseb 2021. aastal 19 riigigümnaasiumi (Haridussilm 2021).



**Joonis 9.** Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi õpilaste arv kooliastmete kaupa (Haridussilm 2021)

Maagümnaasiumites väheneb õpilaste arv – Pärnusse, kus koolide valik on mitmekesisem, käivad gümnaasistid kooli nii oma maakonna kaugematest omavalitsustest kui ka teistest maakondadest (Tõnurist 2014). Kilingi-Nõmme Gümnaasiumisse (sh põhikooli, gümnaasiumisse) on väljastpoolt kooli piirkonda õppima asunud lapsed valdaval enamus on mujalt piirkondadest (kuni 10 omavalitsust): Häädemeestelt, Möisakülalt, Põltsamaalt, Paidest, Tallinnast, perioodil 2015-2021 vahemikus 35-50 õpilast. Surju piirkonnast õppis enne haldusreformi Kilingi-Nõmme Gümnaasiumis keskmiselt 2-3 õpilast. (IN2)

Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi hoonete kompleksi kuuluvad kaks koolihoonet, kooli peahoonega ühendatud Kilingi-Nõmme Spordihoone, õpilaskodu, töökoda ja kaarhallivõimla. Kooli pidaja ülesanne on tagada kaasaegne turvalisuse, tervisekaitse, õppekavadele nõuetekohane vastav õppekeskkond õpilase arengu toetamiseks. (PGS § 7, Sepp *et al.* 2018: 78, Sutrop *et al.* 2016: 22). Õpilaste arvu vähenedes on suurte hoonete majandamine kulukas, kuid kooli hoonete efektiivsemaks majandamiseks on võimalik kooli kasutuses olevate ruumide kasutamise optimeerimine. Õppekeskkonna tõhusamaks muutmisel on olnud märgatav ja järjepidev areng - Kilingi-Nõmme Gümnaasiumis on renoveeritud hooneid ja tehnovõrke, et kaasajastada ja korraldada ümber õppekohti. Kui 2018. aastal toimus õppetöö kooliastmeti kahes eraldi hoones - algklasside majas (1–4 klass) ja peahoones (5–12 klass),

siis 2020/2021. õppeaastal on õppetöö korraldatud kõikidele kooliastmetele kooli peahoones ning kooli õpilaskodus, kuhu on sisse seatud õppekööök ja kodundusklass (Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi... aastani 2027, Saarde valla 2019.aasta majandusaasta aruanne).

Saarde valla teostanud investeeringud Kilingi-Nõmme Gümnaasiumile on kooskõlas Ühinemislepingu (Lisa ) ja arengukavadega. Kilingi-Nõmme Gümnaasium on sätestatud valdade Ühinemislepingus (2017) Saarde valla prioriteetsete objektide nimekirjas esimene ning kokkuleppes on saavutatud 100% valla omaosalus. Saarde valla investeering koolile oli 2018. aastal 57,7 tuhat eurot, teostati kolme klassiruumi remont, kolmanda korruse tualettruumide ümberehitus, peahoone koridoride sanitaarremont, uuendati kooli reoveetorustik ning paigaldati valvekaamerad. Vald kulutas 2019. aastal- Kilingi-Nõmme Gümnaasium investeeringuteks 63,9 tuhat eurot. Remonditi viis klassiruumi ja koliti Pargi 6 hoonest neli klassi peahoonesse. Soetati uus katel, mille maksumus koos ehituslike töödega oli 14,3 tuhat eurot. Koolile tellitud tehnoloogia- ja tööõpetuse ning haldushoone projektiks investeeris vald 34,5 tuhat eurot. Kilingi-Nõmme Gümnaasiumile tehti 2020. aastal investeeringuid õpilaskodu 1. korruse ja kahe klassiruumi remondiks 54 821 euro eest. (Saarde valla majandusaasta aruanded 2018-2019 ja eelarve täitmise aruanded 2018-2020).

IN2 2021: „*Hoonete pinda oli enne cir 6700 m<sup>2</sup>, 2021.aastaks on hoonete pindala cir 4800 m<sup>2</sup> (-1900m<sup>2</sup>). Paraku on üleliigsed hooned – algklasside maja 1400m<sup>2</sup> ja kaarhall 620m<sup>2</sup> veel kooli bilansis. Kui vald kolib õpilaskodust valla raamatukogu välja, siis on võimalus õpilaskodusse juurde ehitada poistele tehnoloogiaklass (170-180 m<sup>2</sup>) ning üleliigsed hooned saab kooli bilansist välja. Me ei saa raha kulutada kütte peale, meil on vaja tegeleda inimestega. Hariduse jaoks on meil kaks maja - peahoone ja õpilasmaja.*”

Kooli juhtkonna strateegiline tegevus on olnud tulemuslik kaasaegse õppe- ja töökeskkonna kujundamisel – kui enne oli pinnakasutuse indeks cir 19,65 m<sup>2</sup> õpilase kohta, siis 2020/2021. õppeaastal cir 14,46 m<sup>2</sup> (-5,19). IN2 2021: “*Investeeringute pingerea koostamise põhimõte on õppe- ja ainekavade täitmise jaoks õpi- ja töökeskkonna loomine. Õpikeskkond peab toetama ainekavade täitmist.*”

### **Kilingi-Nõmme Muusikakool**

Kilingi-Nõmme Muusikakool tegutseb alates 2019/2020. õppeaastast Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi algklasside majas. Saarde valla huvikoolis õpib muusikat 2020/2021. õppeaastal 52 last, nendest Tali Lasteaia filiaalis üks õpilane ja Surju Kooli filiaalis 5 õpilast. Koolis pilli õppivate laste arv on vähenenud üheksa aastaga 41%, 2012/2013. õppeaastal

õppis koolis 88 last. Koolis viivad muusikaõpet läbi 11 õpetajat (100% ametikoht). Lastel on võimalik muusikaõppeks valida: klaver, viiul, akordion, puhkpillid, kitarr ning koolis viiakse läbi solfedžo ja muusikaloo tunde. Muusikakooli õppetöö on liigitatud astmete kaupa: eelõpe (1-2 aastat), noorem aste – 4 aastat), vanem aste – 3 aastat ja lisa-aasta – 1-.... aastat. (Kilingi-Nõmme Muusikakool 2021)

Kooli pidaja kavandas ja investeeris 2018. aastal Muusikakoolile 10,2 tuhat eurot ruumide ümberkorraldamiseks algklasside majja. Investeeringut jätkati 2019. aastal 59,1 tuhande euro eest renoveeriti Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi algklasside maja ning Muusikakoolil avanes võimalus alustada õppetööd uutes ja kaasaegsetes ruumides. Muusikakoolile kavandatud investeeringud 15 tuhande euro eest - ruumide helipidavuse parendamine jäi 2020. majandusaastal teostamata. (Saarde valla eelarve täitmise aruanne 2020)

### **2.3.2. Saarde valla haridusteenuste kvaliteet ja kättesaadavus**

Eesti riigi peamine hariduseesmärk on võimaldada kõikidele inimestele kvaliteetse hariduse omandamine. Hariduse omandamisel on lähtutakse kaasava hariduse põhimõtetest, mille olulised komponendid on kvaliteet ja kättesaadavus (Eesti elukestva ... 2014) Hariduse kvaliteedi hindamise lähtealuseks on riigi poolt kehtestatud standardid, mis esitatakse õppekavades (PGS § 15). Õppekavade läbiviimiseks on kooli pidaja kohustus tagada kooli pidamisel kvalifitseeritud õpetajate olemasolu ning iga koolikohustusliku õpilase kooli jõudmise, järgides kaasava hariduse põhimõtteid (PGS § 6, 7). Kvaliteetne haridus annab õppijatele valikuvõimalused, esmase valiku oma tegevusala ja võimaliku elukutse osas teeb inimene peale põhihariduse omandamist (Holm 2005: 60). Ettevalmistus põhihariduse omandamisel saab alguse alusharidusest.

Saarde valla koolivõrgus õpetab lasteaia lapsi 2020/2021. õppeaastal 20 alushariduse õpetajat (sh 16 õpetajat, kaks liikumis- ja kaks muusikaõpetajat) ja 19 ametikohta. Võrreldes 2016/2017. õppeaastaga – 13 (+5) õpetajat ja 13 (+) ametikohta, on õpetajate arv ja ametikohtade arv kasvanud ning 2020/2021. õppeaastal on ühe lasteaia õpetaja kohta on keskmiselt 9,35 last, 2016/2017. õppeaastal oli ühe lasteaiaõpetaja kohta 9 last. Õpetajate töökoormus on lasteaedade kaupa erinev, arvestuse aluseks on õpetajate ametikohad. Ühe õpetaja kohta on Tali lasteaias kuus last, Kilingi-Nõmme lasteaias 6,5 last ja Surju Kooli lasteaias 16,3 last. Valla lasteaedade õpetajate vanuselises struktuuris on ülekaalus 50-59 – aastased õpetajad (44%). Alushariduse õpetajatest vastavad 90% nõutud kvalifikatsioonile (Eesti keskmine 88%, Pärnu maakonnas 93%) (Haridussilm 2021).

Saarde valla kahes koolis töötab kokku 54 õpetajat, kellest kvalifikatsioonile vastab 48 ning ametikohtade alusel 39 õpetajast ei ole kolmel õpetajal vastavat kvalifikatsiooni. Surju Koolis on võimalus omandada põhiharidus, koolis töötab 16 õpetajat, nendest osakoormusega töötab kuus õpetajat (38%). Pedagoogiline kõrgharidus on 14 õpetajal ja erialane pedagoogiline kõrgharidus on 12 õpetajal (IN1: 2020). Kilingi-Nõmme Gümnaasiumis on ühe asutusena tegutsev põhikool ja gümnaasium. Koolis viivad õppetööd läbi 36 õpetajat (27 ametikohta, 75%) (Haridussilm 2021)

Haridus- ja Teadusministeeriumi statistikaandmebaas Haridussilm Koolide raport võimaldab autoril võrrelda koolide õpetajate kvalifikatsiooni nõuetele vastavust ja õpetajate töökoormust põhikooli tasandil.

**Tabel 7.** Saarde valla koolide raportid 2017/2017. ja 2019/2020. õppeaastatel (Haridussilm 2021)

	Surju Kool	Kilingi-Nõmme Gümnaasium	Pärnu maakond	Eesti keskmine
<b>2017/2018</b>				
Õpilaste arv	69	278		
Õpilasi õpetaja kohta	6.7	11.6		12.04
Õpetajate vastavus kvalifikatsioonile (%)	80%	100%	89%	88.30%
<b>2019/2020</b>				
Õpilaste arv	70	285		
Õpilasi õpetaja kohta	6.6	11.9		11.62
Õpetajate vastavus kvalifikatsioonile (%)	86.70%	100%	86%	85.20%

Õpetajate nõuetekohane kvalifikatsioon näitab nende ettevalmistust ametikohal töötamiseks, õpetajate professionaalsus areneb pidevas enesetäiendamise protsessis. Haridusstatistika näitab õpetajate kvalifikatsiooni ning õppetöö tulemuste suhtarve, kuid ei seleta lahti, kuidas nende tulemusteni jõutakse. Töö autor uuris intervjuu käigus koolijuhtidelt: „Kas ja kuidas teeb Kilingi-Nõmme Gümnaasium koostööd haridusuuenduse, õpetajate koolituste, huviringide ja muudes valdkondades?“

IN2: “Õpetajate koolitustel ei ole meie kool olnud 3-4 aastat peavoolus ujuja, need koolitused ei toimi ning meie õpetajad nendes ei osale. Suurem hulk meie õpetajaid ei vaja ainealaseid ning väga spetsiifilise lapsega spetsiifilist koolitust (va eripedagoog). Õppeaines tugev olemine on õpetajale kasuks, kuid heal õpetajal on esikohal teised väärtused ja

*pädevused – olla õpilasele partner ja eeskuju, olla toeks ja mentoriks. Selles muistis töötavad hoopis teised oskused, kui ainealased. Õpetamisel toetume Haridusstrateegia 2035” ja OECD uuringute analüüsidele. Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi tunnustati 2019. ja 2019. aastal „Hea kooli eksperdi” tiitliga (Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi veebileht 2021). „Haridusuuendus ei poolda esmalt erialase aine kõrgemat omandamist vaid tulevane õpetaja saab praktilise õpetamise kogemuse koolis ning edasi täiendab ennast erialaselt. Meil on 12 õpetajat on saanud mentorkoolituse ja on teiste koolide õpetajatele mentoriteks. Kilingi-Nõmme Gümnaasiumis viidi 2018/2019. õppeaastal läbi kooli õpetajate poolt koolitusi teiste koolide õpetajatele, osales 11 Eesti kooli, samuti käisid teiste koolide õpetajad koolis õpetajate töövarjudeks. Koolitusi läbi viinud õpetajatele oli teiste õpetajate koolitamine koolitusena kõige viljakama sisuga.”*

IN 1: *“Selles osas meil veel häid näiteid tuua ei ole. Saarde valla koolide juhid kuuluvad Pärnumaa Koolijuhtide Ühendusse ja läbi ühenduse teeme maakonnapõhist koostööd.”*

Riik pooldab põhikoolide eraldamist gümnaasiumitest ning gümnaasiumite riigistamise tulemusena on maapiirkondade gümnaasiumites õpilaste arv vähenenud. Õpilaste kooli meelitamiseks peab kooli pidaja koolile tagama võimekuse pakkuda gümnaasiumiastme õpilastele lisaks kohustuslikele õppeainetele valikõppeaineid, mis vastavad gümnaasiumi riikliku õppekava nõuetele (PGS § 7<sup>1</sup>). Töö autori esitatud küsimusele: „Milliseid valikõppeaineid õpetatakse gümnaasistidele 2020/2021. õppeaastal Kilingi-Nõmme Gümnaasiumis?” vastas IN2: *„Gümnaasiumiastme õpilastele Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi poolt pakutavad võimalikud valikkursused on: psühholoogia, etiketõpetus, joonestamine, ehituse alused, multimeedia, loovuspraktikum, majandusõpetus, projektijuhtimine, riigikaitse, noorsootöö alused. Kursused, mida omandatakse kolme õppeaasta jooksul, valivad õpilased. Kursuste läbiviijad esitlevad õpilastele pakutavaid kursuseid ning õpilased valivad nendest välja kuus populaarsemat valikainet. Kilingi-Nõmme Gümnaasiumil on koostöö Sisekaitseakadeemiaga. Õpilaste valikained sisekaitseõppes on pääste-, politsei-, tolli- ja piirivalvekursused. Kursused läbinud õpilastel on 10 %-ne eelis sisekaitse erialadel edasi õppimisel Sisekaitseakadeemia kolledžites. Koostöös Kilingi-Nõmme lasteaed Krõlliga viiakse läbi alushariduse praktiline eelkursus, kursus on populaarne ka poiste seas. Valikaine praktika viiakse läbi lasteaia. Ootel on koostöölepe Tartu Ülikooli Pärnu Kolledžiga ning valikkursused kolledži õppejõudude poolt on „Isikliku heaolu kujundamine” ning „Turism ja külalisettevõtlus” ning Tartu Ülikooli Narva Kolledžiga virtuaalne*



*valikkursus „Nutikas noorsootöö“. ning omandatud valikainete ainepunkte aktsepteeritakse õpilaste edasistel õpingutel“*

Koolide pidajate ja koolide kohustus on õppe korraldamisel järgida kaasava hariduse põhimõtteid ning hariduse kättesaadavust – iga koolikohustuslik laps peab jõudma kooli. Saarde valla üldhariduskoolides õpib 2020/2021. õppeaastal 552 last ning valla üldharidusasutustes töötab viis tugispetsialisti, kes toetavad hariduslike erivajadustega õpilaste (edaspidi HEV) õppetööd koolis: koolipsühholoog, logopeed, kaks eripedagoogi ja kaks sotsiaalpedagoogi. Töö küsis intervjuudes: „Kas ja kuidas on koolis tagatud vajalikud tugiteenused, arvestades sh ka hariduslike ja sotsiaalseid erivajadusi? Milliste tegevuste raames tagatakse koolis HEV õpilaste toetus?“ vastused:

IN1: *„Koolil on hästi, meil on tööl eripedagoog (18 tundi nädalas) nii koolis kui lasteaias (6 tundi nädalas). Samuti sotsiaalpedagoog 0,25 koolis ja 0,25 lasteaias. Mitte küll täiskoormusega, aga inimesed on olemas. Lisaks eripedagoogile on koolis kaks õpiabi õpetajat, kes teevad õpiabi tunde kolmes kooliastmes. Psühholoogi teenust ostame vajadusel sisse, selles osas on meil hea koostöö Pärnumaa laste ja noorte vaimse tervise keskusega, kes korraldab aeg-ajalt ka personalile nõustamisi.“*

IN2: *“Koolis õpib 70 hariduslike erivajadustega last, sh 20 last on õppetöös võimekad ja nad kavandavad oma arengu õppetöös ise. Kool võimaldab andekatel õpilastel osaleda ülikoolide poolt pakutavatel kursustel ning rahvusvahelistes projektides. Tugiteenuseid vajavad enamjaolt 50 koolis õppivat hariduslike erivajadustega last. Tugiteenuste pakkumisel on Kilingi-Nõmme Gümnaasiumis olemas kõik vajalik ja piisavas mahu, sh pädevus, kogemus ja võrgustikud. Meil on koolipsühholoog, logopeed, eripedagoog. Koolil ei ole sotsiaalpedagoogi, kuid ametikoha sisu on ära jaotatud hariduslike erivajadustega õpilaste (edaspidi HEV) koordinaatori, koolipsühholoogi ja valla lastekaitsepspetsialisti vahel. Kliinilise psühholoogi teenus ostetakse kaks korda kuus kooli sisse Pärnumaa laste ja noorte vaimse tervise keskusest. Riik toetab ja on tellinud 11-le õpilasele (sh HEV õpilased ja sotsiaalsete erivajadustega õpilased) õpilaskodu kohad. Õpilased vajavad individuaalset lähenemist, sh eraldi ruumides elamist. Õpilaskodu täituvus on cir 45% - õpilaste arenguks tugimeetmete rakendamise tulemuslikkus on tähtsam, kui õpilaskodu 100%-ne täituvus. Spetsiifilist koolitust HEV õpilastega töötamisel vajab eripedagoog”*

Õpilased vajavad koolis enam tuge, kui koolijuhid seda arvavad ning märgates kitsaskohti haridusteenuste pakkumisel koolis on Saarde valla Noortevolikogu algatusgrupp koostanud

„Platvorm 2021. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimisteks“ (2021). Noored on dokumendis esitanud ettepanekud, millele loodetakse poliitikute abiga lahendused leida: „Noorte tervis, elukeskkond, noorte osalus ja noorsootöö ning tööhõive ja haridus. Koolipsühholoogi kättesaadavus ei ole tagatud järjepidevalt ning seda mitte igas koolis.“ Surju Kool ostab psühholoogi teenust vajadusel sisse, õpilasel ei ole võimalust sel juhul koheselt abi saada ning probleemi lahendamine lükkub edasi ning kasvab. Koolis peab olema tagatud õpilaste tugi koheselt, mitte teenust sisse ostes - heade tulemuste saavutamiseks peaks tugispetsialist lapsi tundma (Sutrop *et al.* 2016: 171).

Maapiirkondades on kooli pidaja kohustus tagada oma teeninduspiirkonnas elavatele põhikooli õpilastele koolitranspordi teenus juhul, kui õpilasel pole võimalik kasutada ühistranspordi teenuseid. (PGS § 7). Vähemalt 80%-l õpilastest, kelle jaoks põhikool on elukohajärgne kool, ei tohi kooli jõudmiseks kulude rohkem aega, kui 60 minutit. Alates 2019/2020. õppeaastast muutis kooli pidaja Surju Kooli õpilastranspordi (vallasisene) logistikat. Õpilasvedu teostab 100%-se valla osalusega ettevõtte Saarde Kommunaal OÜ. Kooliringi alustatakse Kilingi-Nõmmest ning õpilaste jaoks esimese peatuseni sõidab koolibussi tühjal 25,8 km. Õpilased jõuavad turvaliselt ja õigel ajal kooli, kuid buss sõidab Kilingi-Nõmme tagasi. Peale tunde viib koolibuss õpilased koju ning bussiring algab uuesti tühja sõidukiga. Kooli pidaja korraldatud õpilastranspordi logistika - koolipäevas ca 90 km tühja sõitu on kulukas. Saarde Valla eelarve täitmise aruannetes on kahe kooli õpilastranspordi tegevuskulud kokku kirjutatud ning koolitranspordi tegelik maksumus jääb käesolevas uurimistöös arvestamata dokumentaalsete andmete puudumisel.

Töö autori esitas koolijuhtidele küsimus: „Kuidas ja millistel alustel arvestatakse valla õpilastranspordi eelarvet? Mis on loodud logistika põhimõtted? Kui suure osa õpilasveo eriliini kuludest eelarves moodustab kooli õpilaste transport? Milline on koolibussi täituvus hommikul enne koolipäeva algust ja kui suur on koolibussi täituvus koolipäeva lõppedes?“

IN1 *„Täpsemalt oskaks vastata tõenäoliselt Saarde Kommunaal OÜ, kes nüüd meie õpilastransporti korraldab. Direktor annab laste nimekirja ja peatused kuhu sõita augusti alguses. Buss alustab ringi Kilingi-Nõmmest ja esimene peatus Jaamakülas. Varasemalt oli Surju vallal põhimõte, et liinibusside marsruute me ei dubleeri ja 1. klassi õpilase koolitee peab olema võimalikult mugav ja ohutu, seega koolibussi marsruuti koostades, sellega ka alati arvestati. Kui läbi mõelda, siis on seda mõistlik korraldada teistmoodi.“*

IN2: *“Valla õpilastranspordi tagab kooli pidaja. Saarde vald teeb maakonna tasandil ühistranspordi osas koostööd Pärnumaa Ühistranspordikeskusega, vallasisene õpilaste vedu ja selle rahastamine on kooli pidaja ülesanne. Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi teenindab kaks bussi (enne 3). Õpilaste vedu korraldab 100%-se valla osalusega OÜ Saarde Kommunaal, kelle poolt on loodud kogukonnakeskne, paindlik ja inimsõbralik süsteem. Koolijuht koostab nimekirja lastest, kelle kodu juurde ühistransport ei jõua. Logistilises plaanis tuleb vaadata ülevallalist pilti kui seal on vaja midagi ümber korraldada. Me võime optimeerida 20 min bussi tööaega või 5 km bussi sõiduaega, kuid tuleb läbi mõelda mida see toob kaasa ühest aspektist kodule ja teise poole pealt koolile. Kilingi-Nõmme Gümnaasiumis on vallasisese õpilaste transpordi logistika kavandatud mõlemast aspektist lähtudes – Ükski laps enne kella seitset kodunt välja tulema ei pea, kui enne pidi kooli avama tund aega varem, siis selle võrra on kokku hoitud personalikulusid. Transpordikulude optimeerimise juures tuleb sotsiaalset poolt ja kulude liikumist teistesse kohtadesse igal juhul vaadelda”.*

Õppetöö kvaliteeti toetab huvitegevus, mida võib õpilastele läbi viia õppetööst välisel ajal, kuid kõik lapsed ei soovi huvitegevuses osaleda. Seadus lubab kooli pidajal ja kooli juhtkonnal otsustada milliseid õppevorme või meetodeid huvitegevuse läbiviimisel kasutada kohustusliku õppekava läbimise toetamiseks (PGS § 40). Kooli õppnõukogu otsusel ja kokkuleppel kooli pidajaga lisatakse õppekava läbimist toetav tegevus täiendavalt kooli õppekavasse (nt male, kombeõpetus, tantsuring jne). Õpilaste osavõtt nendest tundidest on kohustuslik ning kooli pidaja jaoks on see vabatahtliku haridusülesande teostamine, mis ei tulene seadustest. Kooli pidaja annab välja statuudi, mille alusel rahastatakse valla eelarvest õppekavasse lisatud huvitegevuse tunnid. Töö autor uurib, kas suuremas vallas on kasvanud kooli pidaja võimekus tagada koolidele lisaks kohustuslikele õppeainetele astmes lisaaineid, mis toetavad riikliku õppekava läbiviimist.

IN2: *“Oli õppenõukogus arutlusel ning võeti vastu otsus– uuel õppeaastal (2020/2021) hakkame neid tunde läbi viima, vähemalt üks tund igas põhikoolikooliastmes. Konkreetsed otsused on veel tegemata. Valikus on: draamaõpetus, tantsuõpetus, liiklusõpetus, loovtöö, kodulugu ja rohemajandus”*

Huvitegevus ei ole Saarde valla õpilastele koolis ja koolijärgse tegevusena ühtlaselt kättesaadav. Kilingi-Nõmme Gümnaasiumis tegutseb ca 30 huviringi, milles osalemine on õpilastele tasuta, lisaks tegutseb kooli juures kaks tasulist huviringi. Kooli õpilastele pakutakse huvitegevust lisaks koolile Kilingi-Nõmme Vabaajakeskuses ning huviringe

pakutakse õpilastele kõikides kooliastmetes. Spordiringi viiakse läbi igas vanuseastmes ning teise, kolmanda ja gümnaasiumiastme õpilastele toimub spordiring neli korda nädalas (Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi veebileht 2021, Saarde Valla eelarved 2018-2021).

Surju Koolis tegutseb kuus huviringi, mida rahastab kooli pidaja ning neli ringi huvihariduse ja huvitegevuse riigipoolse toetuse abil. „*Koolis tegutseb alates 2018. aastast Kilingi-Nõmme Muusikakooli filiaal, laste õpet rahastavad lapsevanemad. Tasulisi jalgpallitreeninguid korraldati kooliõpilastele kuni 2020. aastani, treeningud jätkuvad ainult lasteaias*“ (IN1: 2020). Enamusele Surju piirkonna lastele on kodulähedane huvitegevuse võimalus lisaks kooli ringidele vaba aja veetmine välistes tingimustes – skyte pargis. Noortekeskust ei ole olnud Surju piirkonnas üle 20 aasta. Haldusreformi järgsel ajal töötas Surju Rahvamajas projektipõhiselt noortetuba, kuhu kogunesid algklasside lapsed, ruum mahutab maksimaalselt 15 last. Surju Kooli õpilastel on antud võimalus sõita peale tunde Pärnu linna tasulistesse huvikoolidesse juhul, kui seda võimaldab kooli tunniplaan, huviringide- ja ühistranspordi ajagraafikud. Vanemate klasside õpilastel on lähtuvalt tunniplaani Pärnu linnas huvikoolides osalemise logistiliselt keeruline. Noortele, eriti vanemale koolieale, on tähtis pakkuda kodulähedast vaba aja veetmise tegevust, sest kooli ja koolijärgne huvitegevus ja huviharidus ennetavad ja vähendavad noorte kuritegevust (Paal 2012: 30).

Töö autor küsis valla koolijuhtidelt koostöö kohta: “Millistes valdkondades ja kuidas on korraldatud koostöö Saarde valla koolide ja lasteaedade vahel? Milline roll on koostöö koordineerimisel vallavalitsusel? Kas ja milline on koostöö üldiste tugiteenuste teostamisel (nt raamatupidamine, personalitöö, majandusküsimused jne)?

IN1“ *Koostöö on hetkel õpilasomavalitsuste vahel. On toimunud ühised koolitused noortele.*“ Saarde ja Surju aktiivsemad noored on korraldanud ühisüritusi. Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi Forseliuse Seltsi Noortekogu oli külaliseks kutsutud Surju Põhikooli pidulikult aktusele, kus tähistati Surju õpilasesinduse Oma Riik 15. sünnipäeva. „*Lasteaiaga kool sellel sügisel alles alustas ja varasemat koostööd ei oska kommenteerida. Tuleviku suhtes on mõtted, aga hetkel ka need pausil. Vallavalitsuse poolt koordineerib koostööd abivallvanem ja humanitaar nõunik Eeskätt nõustamine eelarve ja majandusküsimustes. Raamatupidamine on koondunud vallakeskusesse.*“

IN2 „*Valla koolide vaheline koostöö on eelkõige huvitegevuse vallas – spordipäevad ja õpilasomavalitsuste koostöö. Koolid teevad koostööd ühistranspordi korraldamisel, nt*

*õpilaste aineolümpiaadidele sõidud. Koolide õppejuhtide koostöö on konstruktiivne, ühiskasutuse osas, nt arutelud koolide eelarvete koostamisel.“*

IN2 *“Saarde valla koolivõrgu koostööd korraldas valla humanitaarnõunik, kelle ülesanne oli koordineerida valla koolide ja lasteaedade vahelist koostööd, sh info liikumise osas. Näiteks distantsoõppe korraldamisel oli vaja kokku kutsuda kõikide haridusasutuste juhid ning läbi arutada õppe sisuline korralduslik pool, sest tegelikult on ju valla lapsed ühised. Saarde valla humanitaarnõunik lahkus ametist 2021. aastal ning enne sügisel toimuvate kohalike omavalitsuste volikogude valimisi vallaametnike uut struktuuri ei moodustata. Personalitöö korraldatakse koolis, raamatupidamine korraldatakse vallas, majandusküsimused - riigihangete korral, mis ületavad 30 000 eurot ning küte ja elekter on valla korralduslik pool”.*

Üheks arutelu küsimuseks oli, et kuidas toimib Saarde vallas pedagoogide koostöövõrgustik (koolitused, õpetajate mobiilsus, st õpetajate jagamine koolide vahel jms)? Surju Kooliga?  
IN2:” *Räägime haldusreformi järgsest sulandumisest ja räägime asukohast. Tali Põhikooliga tekkis meil tihedam koostöö, sest Tali õpilastele oli sõit Kilingi-Nõmme, kui linna sõit. Koolide koostööd mõjutab geograafiline positsioon, Kilingi-Nõmme sõit on Surju Kooli õpilaste jaoks sõit maale. Koostöö Surju Kooliga on olemas erinevates vormides ja erineva aktiivsusega. Oleme olnud koostööle alati avatud”*

Valdade ühinemisel lepidi kokku valla haridusstrateegia koostamine, kava ei ole koostatud ning autor küsis koolivõrgu tuleviku kohta koolijuhtidelt: „Millisena näete Saarde valla koolivõrku 2030. aastal? “

IN1: *„2030 aastal on Saarde vallas kaks tugevat põhikooli ja kaks tugevat lasteaeda. Saarde valla Surju küla on Pärnu linnale piisavalt lähedal ja atraktiivne elukoht noortele peredele, kes soovivad oma lastele loodussõbralikku ja turvalist keskkonda. Probleemiks võib saada elamumajandus, sest noorel pole hetkel võimalik sobivaid eluruume leida. Siin saab kohalik omavalitsus kinnisvaraarendajatega koostööd teha. Olen kindlat seda meelt, et põhihariduse peab noor omandama kodulähedases vallas ja kesk- või kutseharidus juba kaugemal. Seepärast leian, et kaks tugevat põhikooli katab ära Saarde valla vajaduse. Kuna koolid asuvad teineteisest kaugel, ei ole mõistlik õpilaste transport keskusesse. Valla liitumise ajal tuli see teema ka kooli hoolekogus jutuks, kus jäi kõlama mõte, et Surju Kooli sulgemise korral valivad vanemad oma lapsele kooli Pärnu linnas.“*

IN2: *„Aastaks 2030 prognoose ei tee. Olemasolev koolivõrk jääb edasi“*

## KOKKUVÕTE

Uurimistöö eesmärk oli välja selgitada koolivõrgu ja haridusteenuste pakkumise muutused ühinemisjärgses Saarde vallas. Töö eesmärgi saavutamiseks kasutati kombineeritud uurimismeetodit. Kvantitatiivset meetodit kasutati Saarde valla arengukavade, eelarvete ja eelarvete täitmise ning majandusaasta aruannete analüüsimisel. Terviklikuma ülevaate saamiseks viidi läbi kaks poolstruktureeritud intervjuud üldhariduskoolide juhtidega.

Saarde vald on moodustatud kahel ühinemisel – 2005. aastal ühineti Kilingi-Nõmme linna ja Tali vallaga ning 2017. aastal ühineti Surju vallaga. Omavalitsuste võimekuse pakkuda oma elanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid pidi tagama suurem elanike arv. Elanike arvu kriteerium oli 5000 inimest, kuid haldusreformi seadus nägi ette erandeid. Saarde ja Surju valla ühinemine 2017. aastal põhines hajaasustuse erandil.

Ühinenud Saarde vald on kahaneva elanikkonnaga. 2016.-2017. aastal kahanes ühinemata Saarde valla elanike arv 57 elaniku võrra, samal ajal Surju valla elanike arv suurenes 8 elaniku võrra. Ühinenud Saarde valla elanike arvu on pärast ühinemist vähenenud kolm protsenti. Rahvaarvu langusest poole kiiremini on samal perioodil langenud asustustihedus.

Saarde vallas on olnud laste sündimus madal ning loomulik iive on olnud viimased kakskümmend aastat negatiivne. Madalale sündivusele lisaks on viimase kolme aasta jooksul kõige rohkem Saarde vallast ära kolinud noored 15-24-aastased elanikud, samas pensionieelikute vanuserühm on vastukaaluks suurenenud. Saarde valla tööealiste elanike arv on langevas trendis, kolme aastaga on tööturult lahkunud 8,3% elanikest. Töötururindeindeks 0,54 näitab, et lähima kümne aasta jooksul suundub vallast tööturule ligi poole vähem elanikke kui neid on sealt vanuse tõttu välja langemas. Hõivatute arvust tööturul sõltub valla maksutulude suurus, mis loob võimalused hariduskulude katmiseks.

Selleks et saada ülevaade ühinevate valdade võimekusest uuris autor Surju valla ja Saarde valla 2017. aasta eelarvete põhitegevuse tulude struktuuri. Hea indikaator kahe omavalitsuse sissetulekute võrdlemisel on ühikutulu elaniku kohta. Analüüsist selgus, et Surju vallas oli 2017. aastal tulu elaniku kohta (1431 eurot) 229 eurot suurem, kui Saarde valla tulu elaniku kohta (1202 eurot). Maksutulude laekumine elaniku kohta oli Saarde vallas -21% väiksem, kui Surju vallas. Maksutulude kasutamine annab omavalitsustele suurema iseseisvuse rahaliste vahendite kasutamisel. Autor liitis mõlema valla tulu elaniku kohta kokku ning tulu Surju elaniku kohta vähenes 184 eurot ning Saarde elaniku tulu kasvas 45 eurot.

Toetused riigieelarvest olid Saarde vallas elaniku kohta 22% suuremad, kui Surju valla elanikule. Tasandusfondi toetus oli Saarde valla elanikule 7,3 % suurem, kui Surju valla toetus elaniku kohta. Ülevaate Saarde valla maksutulude laekumisest annavad Saarde valla eelarve täitmise aruanded ja Rahandusministeeriumile esitatud eelarvearuanded. Autor võrdles 2018. ja 2019. aasta maksutulude laekumist Saarde valla eelarvesse ning jätab valimist välja 2020. aasta maksutulude laekumise. Andmed ei ole võrreldavad, sest autoril puudub ülevaade, kui suure osa tööjõukuludest 2020. aastal moodustavad riigi eraldised, mis tasuti ettevõtjatele nende töötajate palgakuludeks. Näiteks langesid 2020. aastal alanud tervise- ja majanduskriisi tõttu Saarde valla reklaamikulud -61% võrreldes 2019. aastaga. Kahe aasta võrdluses kasvas 2019. aastal maksutulu tervikuna 7%. Keskmine tulumaksu laekumine Saarde valla elaniku kohta 2019. aastal oli 720 eurot, mis on madalam Pärnu maakonna (758 eurot) ja kogu Eestis (894 eurot) keskmisest tulumaksu laekumisest elaniku kohta.

Toetused riigieelarvest moodustavad Saarde valla põhitegevuse tuludest 39%. Saarde valla elaniku kohta oli 2020. aastal keskmine toetuse summa riigieelarvest 608 eurot (+17%), sellest tasandusfondi toetus 127 eurot (+22%) ja toetusfondist 459 eurot (+17%). Kogu Eesti kohalike omavalitsuste elanike keskmine kogutoetus riigieelarvest oli 2020. aastal tunduvalt väiksem 345 eurot (-43%). Eelarve tulude struktuuri analüüs näitab, et ei saavutata võimalikku efekti, kui liidetakse kahe valla elanike arv ja territooriumid.

Saarde valla hariduskulude struktuuri analüüsi tulemuste leidmine oli kitsendatud vajalike andmete puudumisel. Saarde valla 2021. aasta eelarve põhitegevuse kuludest ja investeerimistegevuse väljaminekutest moodustasid suurema osa hariduskulud 39%, mis vähenesid 2020. aastaga võrreldes -12%. Tervisekriisist tulenevalt on kõik Eesti haridusasutused olnud sunnitud periooditi 2020. aastal ja 2021. aastal õpilastele läbi viima distantsõpet, mis mingil määral vähendab koolide majandamise kulusid. Riigieelarvest eraldatav haridustoetus 2021. aastal moodustab Saarde valla hariduse põhitegevuse kulude ja investeerimistegevuse kuludest (jaotis 09) 32 %, mis on 2020. aastaga samal tasemel, 2019.aastal oli haridustoetuse osakaal 33% (+1).

Autor kavandas töö käigus analüüsida Saarde valla hariduskulude struktuuri, kuid antud töö raames ei pidanud seda õigeks, sest töö teisestest andmetest puudusid autoril:

- Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi alaeelarvete andmed.
- Vallas ei peeta eraldi arvestust haridusasutuste vallasisese õpilastranspordi kohta.

- Surju Kool lasteaia personali ja majanduskulude osa hindamine valla eelarves on raskendatud, sest lasteaia majanduskulude all näidatakse ainult laste toiduraha summat ning hoone majandamise kulud on lisatud Surju Kooli majandamiskuludeks.
- Surju Kooli pedagoogide tööjõukulud on liidetud kooli tugipersonali tööjõukuludega. Selline kulude arvestus suurendab kooli õppekoha maksumust.
- Kilingi-Nõmme Gümnaasium tegutseb ühe haridusasutusena ning põhikooli ja gümnaasiumi tegevuskulud on valla eelarvetes liidetud. Autor leiab, et keskmise kulu arvestamine ühe õpilase kohta või arvestusliku keskmise tegevuskulu arvutamine õpilase kohta moonutab tegelikke andmeid – nii on võimalik näidata gümnaasiumiastme õpilaskoha maksumust madalamate kuludega. Samuti ei ole põhikooli õpilaskoha tegelik maksumus õige - püsikulude jagamine kogu kooli õpilaste arvuga võimaldab näidata väiksemaid kulutusi õpilaskoha tegelikust maksumusest.

Saarde valla keskus asub Kilingi-Nõmmes ja koos lähedal paikneva Tihemetsa alevikuga (6,9 km) moodustavad nad hästi koostoitmiva kaksikeskuse. Tali küla on Kilingi-Nõmme tugi-toimepiirkonda kuuluv lähikeskus, mis asub ruumiliselt Kilingi-Nõmmest 18 km ja Häädemeestelt 19 km kaugusel. Surju piirkonna elanikud rändavad tööle ja igapäevateenusteni Pärnu linna (23 km), sama kaugele vastassuunas jääb Kilingi-Nõmme (20 km). Kilingi-Nõmme linn ei asu Surju piirkonna elanikele harjumuspärasel liikumissuunal. Suuremates keskustes tööl käivad elanikud tarbivad avalikke teenuseid (lasteaiaid, koolid) töökohale lähemal omavalitsusüksustes.

Saarde valla koolivõrgu korrastamisel on aluseks võetud valla tõmbekeskusi. Saarde valla haridusvõrgu korrigeerimisel on prioriteediks olnud hea ja kvaliteetne õpe Kilingi-Nõmme Gümnaasiumis, mis asub valla peamises tõmbekeskuses ning on ainus keskharidust pakkuv kool vallas. Gümnaasiumi säilitamiseks on suureks väljakutseks tihe konkurents vähenevate õpilaste pärast, konkurentsi suurendamiseks arendatakse õpilaskodu teiste omavalitsuste õpilastele haridusteenuse pakkumiseks (teenust kasutavad kümne erineva omavalitsuse õpilased). Kõik läbi viidud koolivõrgu korrastamised on suurendanud Kilingi-Nõmme kooli teeninduspiirkonda.

Viimase kümne aasta jooksul on korrigeeritud tänaseks ühinenud Saarde valla piirkonna koolivõrku korduvalt. Tihemetsa piirkonna lapsed suunati asuvasse Kilingi-Nõmme lastaeda



ja gümnaasiumisse. Samuti on haridusteenuse pakkumist vähendatud Tali piirkonnas: esmalt ühendati lasteaed ja põhikool, nii et põhikoolis jätkus õpe vaid kahes esimeses kooliastmes.

Viimase omavalitsuste ühinemise eel 2017. aasta sügisel jätkas Talil vaid lasteaed. Alates 2021. septembrist lõpetab Tali Lasteaed tegutsemise iseseisva valla haridusasutusena ja tegutseb Kilingi-Nõmme lasteaia õpperühmana.

Pärast ühinemist on ühendatud Surju lasteaed ja põhikool ning alates 2020/2021. õppeaastast tegutseb Surju Kool ühe asutusena, kus pakutakse põhiharidust kõigis kolmes kooliastmes. Lasteaia viimisega kooli hoonesse, vähenes põrandapind -37%.

Kokkuvõttes on ühinenud Saarde valla koolivõrk optimeeritud tasemele, kus vallas tegutseb üks lasteaed Kilingi-Nõmmes koos ühe õpperühmaga Talil, lasteaed-põhikool Surju Kool, gümnaasium ja huvikool Kilingi-Nõmmes. Omavalitsuste ühinemise järel on üldharidusasutustele jaotatud investeeringute jaotus järgmine: Kilingi-Nõmme Gümnaasiumile, Lasteaed Krõll ja Tali Lasteaiale 63% ja Surju Kool-Lasteaiale 37%.

Ühinenud valla struktuuri ja eelarve otsustab vallavolikogu. Ühinenud Saarde vallavolikogus on 15 liiget, nendest endist Surju valda esindab kolm liiget (20%). Vallavolikogu neljas komisjonis on Surju piirkonna esindajad vähemuses. Vallas on võim koondunud keskusesse ning otsustamisel domineerivad ühinemiseelse Saarde valla esindajad. Valdade ühinemislepingu kohaselt kavandati juhtimisstruktuur põhimõtteskeemina, mis ei kajasta kõiki ühendvallas vajalikke töötajaid. Humanitaarnõuniku määrati ametisse 2019. aastast ning alates 2021. aastast on humanitaarnõuniku ametikoht täitmata. Humanitaarnõuniku ülesanne oli vallavalitsuse ja hallatavate asutuste, kodanike ja kodanikeühenduste vahelise koostöö koordineerimine ja ühendamine haridus-, spordi-, noorsoo- ja kultuuritöö valdkondades. Saarde valla humanitaarnõuniku ametijuhendist tulenevalt on tegemist multifunktsionaalse ametikohaga. Humanitaarnõuniku ametikoht ei ole spetsialiseerunud. Järelikult Saarde vallas ei rakendunud mastaabiefekt ja suurem spetsialiseerumine hariduse valdkonnas.

Kohaliku omavalitsuse vabatahtlikud ülesanded on kõik need ülesanded, mis võrsuvad kogukonnast ning ei tulene seadustest. Ülesande teostamiseks antakse välja kohalik statuut ning kulutused kaetakse kohalikust eelarvest. Kohalikele omavalitsustele on seadusest tulenevaid ja riiklike ülesandeid lõputult ning vabatahtlike ülesannete jaoks on võimekamatel omavalitsustel rahalisi vahendeid enam. Õppetöö kvaliteeti toetab huvitegevus, mida võib õpilastele läbi viia õppetööst välisel ajal, kuid kõik lapsed ei soovi

huvitegevuses osaleda. Kooli õppnõukogu otsusel ja kokkuleppel kooli pidajaga lisatakse õppekava läbimist toetav tegevus täiendavalt kooli õppekavasse (nt male, kombeõpetus, tantsuring jne). Õpilaste osavõtt nendest tundidest on kohustuslik ning kooli pidaja jaoks on see vabatahtliku haridusülesande teostamine, mis ei tulene seadustest. Ühinenud Saarde vallas selliseid õppeaineid ei ole, loodud on vaid võimalus vabatahtliku õppetöö läbiviimiseks, kuid lõplikud otsused õppetöö alustamiseks on langetamata.

Kokkuvõtteks võib öelda, et ühinenud Saarde vallas on korrastatud haridusvõrku maksimaalsele tasemele, kuid väheneva rahvastiku tõttu ei ole võimalik ühinemisest saada mastaabisäästu.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Ahas, R., Silm, S., Leetmaa, K., Tammaru, T., Saluveer, E., Järv, O., Aasa, A., Tiru, M. (2010). Regionaalne pendelrändeuring. Lõpparuanne. Siseministeerium. [https://mobilitylab.ut.ee/wp-content/uploads/2013/04/Regionaalne-pendelr%C3%A4ndeuring\\_TU\\_2010.pdf](https://mobilitylab.ut.ee/wp-content/uploads/2013/04/Regionaalne-pendelr%C3%A4ndeuring_TU_2010.pdf) (05.04.2021).
2. Anton, Ü. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. – Juridica, 1998, nr 6, lk 305 – 313.
3. Annus, T., Kanep, H., Kraut, L., Kliimask, J., Noorkõiv, R., Paabut, A, Paulus, A. (2005). Üldhariduskoolide võrgu korraldamine: Lõpparuanne. Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tallinn: Haridus- ja Teadusministeerium. [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Haridus/ULDHARIDUSKOOLIDE\\_VORGU\\_KORRALDAMINE/YLDH\\_KOOLIVORK\\_lopparuanne4.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Haridus/ULDHARIDUSKOOLIDE_VORGU_KORRALDAMINE/YLDH_KOOLIVORK_lopparuanne4.pdf) (24.11.2019).
4. Arengustrateegia „Pärnumaa 2035+“ uuendatud tegevuskava 2020-2024(25). (2021) [https://pol.parnumaa.ee/content/editor/files/PP%204,%20Lisa%20%20-%20%20uuendatud%20tegevuskava%202020-2024\(25\)%20\(13.04.21\).pdf](https://pol.parnumaa.ee/content/editor/files/PP%204,%20Lisa%20%20-%20%20uuendatud%20tegevuskava%202020-2024(25)%20(13.04.21).pdf) (25.04.2021)
5. Bailey, S. J. (1999). Local Government Economics. Principles and Practise. London: McMillan Press Ltd. p 359.
6. Barry, B., W. (1997). Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organizations. Saint Paul: Amherst H. Wilder Foundation. p 129.
7. Bryson, John M. (2004). Strategic Planning for Public and Nonprofit Sector. San Francisco: Jossey – Bass. p 311.
8. Byrnes, J., Dollery, B. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. — Urban Policy and Research, vol 20, no 4, pp 391—414.
9. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1999). General comment 13. The right to education. <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm> (25.04.2021).
10. Council Recommendation on Estonia's 2012 national reform programme and delivering a Council Opinion on Estonia's stability programme for 2012-2015 (2012). Council of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0311&from=EN> (15.09.2020).
11. Doran, G. T., There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. (1981) Management Review, 70, (11): p 35–36
12. Direktori, õppealajuhataja, õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuded (vastu võetud 29.08.2013, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 25.01.2019). – Riigi Teataja <https://www.riigiteataja.ee/akt/122012019008> (02.03.2019).
13. Drucker, P, F. (2003). Juhtimise väljakutsed 21. sajandiks. Kirjastus Pegasus, 222 lk.

14. Eesti elukestva õppe strateegia 2020. (2014). Haridus- ja Teadusministeeriumi <https://www.digar.ee/arhiiv/nlib-digar:259547> (19.05.2019).
15. Ehrlich, H. (2017). Muutused linnalähedaste piirkondade teenusstruktuuris Luunja ja Tartu valla näitel. Magistritöö. Tartu Ülikooli Loodus- ja täppisteaduste valdkond. Tartu. 116 lk. [http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/57477/Ehrlich\\_Holger.pdf](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/57477/Ehrlich_Holger.pdf) (28.03.2021).
16. Haridus- ja Teadusministeerium. (2016). <https://www.hm.ee/et/uudised/eestis-parimad-voimalused-hariduse-omandamiseks> (27.03.2020).
17. Haridus- ja Teadusministeerium. Haridusseaduse eelnõu seletuskiri (2015). [https://osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/285\\_HaS\\_seletuskiri.pdf](https://osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/285_HaS_seletuskiri.pdf) (01.06.2020).
18. Eesti Hariduse Infosüsteem. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. [veebileht] <https://www.haridussilm.ee/> (30.04.2021).
19. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017028> (23.03.2019).
20. Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. (2018). Territorial reforms in europe: effects on administrative performance and democratic participation. Local Government studies, Vol 45, No. 1, pp. 1–23. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2018.1530660> (24.02.2021).
21. Haldre, H., Eisberg, G., Haldma, T. (2005). Kuluarvestuse roll haridusasutuste finantsjuhtimise arendamisel. Majandusteadus ja haridus Eestis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. 255 lk. <http://hdl.handle.net/10062/52671> (26.06.2020).
22. Haridussüsteemi inspekteerimine Eestis. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. [veebileht] [https://www.hm.ee/sites/default/files/2017\\_haridussusteemi\\_inspekteerimine\\_eestis\\_.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/2017_haridussusteemi_inspekteerimine_eestis_.pdf) (14.06.2020).
23. Heinvere, H. (2018). Keskuskohtade ja tagamaade põhimõtete järgimisest Eesti 2017. aasta haldusreformis. Bakalaureuse töö. Tartu Ülikool, ökoloogia ja maateaduste instituut. [https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/60686/Heinvere\\_Hardi.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/60686/Heinvere_Hardi.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (15.03.2020).
24. Haldusreformi seadus 200 SE. (2016). Riigikogu tegevused <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fec18826-0e43-4435-9ba8-598b6ed4ea40/Haldusreformi%20seadus> (24.04.2020).
25. Haljaste, K.-L., Kesipaik, A., Noorkõiv, R., Pirso, A., Sepp, V. (2007). Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus: arengukava kui Euroopa Liidu struktuuritoetuste aruka kasutamise eeldus. Tartu: Geomedia. 245 lk.
26. Haridussüsteemi inspekteerimine Eestis (2017). Haridus- ja Teadusministeerium. [https://www.hm.ee/sites/default/files/2017\\_haridussusteemi\\_inspekteerimine\\_eestis\\_.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/2017_haridussusteemi_inspekteerimine_eestis_.pdf) (28.07.2020).

27. Holm, J. (2005). Haridusõiguse tagamine kohustusliku hariduse tasemel ja sellele järgnevatel haridustasemetel. Magistritöö. Tartu Ülikool. Õigusinstituut. 122 lk.  
<http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/1120/holm.pdf> (25.04.2021).
28. Huvikooli seadus. (vastu võetud 21.12.2006, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.09.2017). – *Riigi Teataja*  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017036?dbNotReadOnly=true#para23> (13.04.2021).
29. Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., Lõhmus, M. (2019). Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengud. Tallinn: Tallinna Ülikool [https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport\\_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus\\_31.01.2019.pdf](https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf) (19.02.2021).
30. Kattai, K., Sootla, G., Lõhmus, M. (2014). Ekspertarvamus. Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemiskorralduse mudelite ja territoriaalse juhtimisstruktuuri kujundamine Lääne-Nigula ja Viljandi valla näitel. Rahandusministeerium.  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/uuringud-ja-analuusid> (01.05.2020).
31. Kaplan, R., Norton, D. P. (2003). Tasakaalus tulemuskaart. Strateegialt tegudele. Kirjastus Pegasus, 320 lk.
32. Kaplan, R. S. (2010). Tulemuste hindamine. AS Äripäev, 122 lk
33. Karu, S., Milt, T., Albi, P., Jaansoo, A., Liivik, S., Erlenheim, M., Kallaste, A., Pallasma, P., Peek, R. (2007). Eelarvejuhendi koostamine kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele, äriühingutele. Tartu: Rafiko Kirjastus. 334 lk.
34. Kasemets, K. (2006). Strateegiline planeerimine Eestis eile ja täna. Riigikogu toimetised. Tallinn: Riigikogu Kantslei. <http://riigikogu.ee/rito/index.php?id=10953&op=archive2> (20.04.2020)
35. Kilingi-Nõmme Gümnaasiumi arengukava aastateks 2021 -2023 ja sihiseade aastani 2027. (vastu võetud 21.10.2020, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.01.2021). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/428102020049> (04.05.2021).
36. Kilingi-Nõmme Gümnaasium. (s.a). Huvitegevus. [veebileht]  
<https://www.kilingi.edu.ee/noored/huvitegevus/> (15.04.2021)
37. Kilingi-Nõmme linna, Saarde valla ja Tali valla ühinemisleping. (vastu võetud 13.04.2005). – *Riigi Teataja Lisa* <https://www.riigiteataja.ee/akt/893758> (03.05.2020).
38. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (vastu võetud 02.06.1993 , muudetud, täiendatud, viimane muudatus jõustus 01.05.2021) Riigi Teataja  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017022> (30.12.2017).
39. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. Vastu võetud 16.09.2010 (vastu võetud 16.09.2010, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.01.2011). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016009> (03.02.2018)

40. Koolieelse lasteasutuste seadus. Vastu võetud 16.09.2010 (vastu võetud 18.02.1999, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.02.2018). – Riigi Teataja <https://www.riigiteataja.ee/akt/122012018006> (20.06.2020).
41. Koolivõrgu programm 2020-2023. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium [https://www.hm.ee/sites/default/files/3\\_kooliv\\_progr\\_2020\\_23.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/3_kooliv_progr_2020_23.pdf) (01.05.2020)
42. Kukk, K. (2012). Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise käsiraamat. Tellija: Rahandusministeerium.  
[https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/kov\\_kasiraamat\\_parandust\\_ega.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/kov_kasiraamat_parandust_ega.pdf) (29.01.2018).
43. Laherand, M.-L. (2010). Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn : Sulesepp OÜ. 384 lk.
44. Lawlor, K. B. (2012) Smart goals: How the application of smart goals can contribute to achievement of student learning outcomes. Developments in Business Simulation and Experiential Learning, volume 39, pp 259 – 267
45. Lember, V., Parrest, N., Tohvri E. (2011). Käsiraamat vabaühendustele ja avalikule sektorile. Vabaühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ <http://bit.ly/2vsD42F> (22.03.2019).
46. Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K., Noorkõiv, R. (2016). Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis-ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses. Tallinn: Rahandusministeerium.  
[https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud\\_juhtimismudelid\\_lopli\\_k\\_21.07.2016.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_lopli_k_21.07.2016.pdf) (18.06.2020).
47. Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K. (2018). Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes - aasta pärast haldusreformi. Tallinn: Rahandusministeerium.  
[https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV\\_haldusref\\_maavalitsus/osavalla\\_ja\\_kogukonnakogude\\_ulevaade\\_12.2018.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/osavalla_ja_kogukonnakogude_ulevaade_12.2018.pdf) (26.05.2020).
48. Lääne – Nigula valla arengukava 2018 – 2026. (2018).  
[https://www.riigiteataja.ee/akt/4251/0201/9026/LaaneNigulaVVK\\_m43\\_lisa.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/akt/4251/0201/9026/LaaneNigulaVVK_m43_lisa.pdf#)
49. Maaelu arengu aruanne. (2011). Tartu: Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituut.  
[https://dspace.emu.ee/xmlui/bitstream/handle/10492/3726/maaelu\\_arengu\\_aruanne\\_2011final.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.emu.ee/xmlui/bitstream/handle/10492/3726/maaelu_arengu_aruanne_2011final.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (25.06.2020)
50. Maapiirkond noorte elu- ja ettevõtluskeskkonnana. (2016). Tartu: Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituut.  
[http://ms.emu.ee/userfiles/instituudid/ms/MSI%20failid/Uuringud/Noorte\\_uuring\\_aruanne\\_01\\_11\\_16\\_FINAL.pdf](http://ms.emu.ee/userfiles/instituudid/ms/MSI%20failid/Uuringud/Noorte_uuring_aruanne_01_11_16_FINAL.pdf) (30.04.2020).
51. Mittenthal, R.A. Ten Keys to Successful Strategic Planning for Nonprofit and Foundation Leaders. TCC Group, 2004, 10 p <https://www.tccgrp.com/wp-content/uploads/2018/09/Ten->

- [Keys-to-Successful-Strategic-Planning-for-Nonprofit-and-Foundation-Leaders.pdf](#)  
(13.03.19).
52. Noorkõiv, R. (2002). Kohaliku omavalitsuse arengukava koostamise soovitusel. Tartu: AS Triip. 115 lk.
  53. Olle, V. (2004). Munitsipaalõigus: loengukonspekt. Tallinn: Juura. 263 lk.
  54. Olle, V., Almann, A., Kolk, T., Liventaal, J., Madise, Ü. (2017). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., Tallinn: Juura. 1160 lk.
  55. OECD (2011). Estonia. Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews <https://www.oecd.org/estonia/oecdpublicgovernancereviews-estoniataowardsasinglegovernmentapproach.htm> (06.07.2020).
  56. Paal, V. (2012). Alaealiste kuritegevuse ennetamine Eestis ja selle efektiivsus. Magistritöö. Tartu Ülikooli Õigusteaduskond. Tallinn. 70 lk.  
[http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/26669/paal\\_valeria.pdf](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/26669/paal_valeria.pdf) (0
  57. Pihor, K., Batueva, V. (2016). Üldharidustoetuste ja -kulude analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2016/08/Hariduskulude-analyys-.pdf> (17.02.2020).
  58. Pöder, K., Veski, A., Kirss, L., Lauri, T. (2014). Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020. Haridus- ja Teadusministeerium. Poliitikauuringute Keskus Praxis, lk 82 [http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/HTM\\_koolivorgu\\_proгноos2020.pdf](http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/HTM_koolivorgu_proгноos2020.pdf) (12.03.2019).
  59. Põhikooli - ja gümnaasiumiseadus. (vastu võetud 09.06.2010, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 17.04.2021). – Riigi Teataja <https://www.riigiteataja.ee/akt/13332410?leiaKehtiv> (13.04.2021).
  60. Pärnu maakonna planeering. Asustus. (2018). Rahandusministeerium. [72aa0fcc-b944-4589-8923-f997973dab60 \(maakonnaplaneering.ee\)](https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantseerimine) (25.05.2020).
  61. Rahandusministeerium (2020). <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantseerimine> (30.04.2020).
  62. Rahvatervise seadus. (vastu võetud 14.06.1995, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.10.2019). – Riigi Teataja <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019131> (26.04.2021).
  63. Raju, O. (2006). Kooli roll kohalike omavalitsuste eelarvetes. Tartu: Tartu Ülikool. 13 lk. <http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2008/07.pdf> (12.04.2019).
  64. Raasuke, E., Raukas R., Perli A., (2013). Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks. Aruteludokument. Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, lk 51. [WWW] [https://www.mkm.ee/sites/default/files/content-editors/failid/Majandusareng/master\\_omandusukus\\_final\\_28082013.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/content-editors/failid/Majandusareng/master_omandusukus_final_28082013.pdf) (07.01.2018)

65. Rea – Soiver, V. (2004). Kohaliku omavalitsuse investeerimise kavandamist ja elluviimist mõjutavad tegurid. Magistritöö. Tallinna Pedagoogikaülikooli Sotsiaalteaduskond. Tallinn. 101 lk. (31.05.2020).
66. Reiljan, J., Jaansoo, A. (2015). Commuting as a factor in local public finance in Estonia. Estonian Discussions on Economic Policy, Vol. 23 nr 1. <https://ojs.utlib.ee/index.php/TPEP/article/view/12240/7350> (01.05.2020)
67. Reiljan, J., Jaansoo, A., J., Ülper, A. (2014). Ühinemiste mõju kohalike omavalitsusüksuste finantsilisele jätkusuutlikkusele. Riigikogu toimetised 29. Tallinn: Riigikogu Kantselei. <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/Rito29.pdf> (20.06.2020).
68. Reiljan, J. Timpmann, K. (2010). Kohalike omavalitsuste tuluautonoomia probleemid ja arenguvõimalused Eestis. Eesti majanduspoliitilised väitlused XVIII. Tallinn: Mattimar OÜ. 605 – 611 lk. <http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2010/2010.pdf> (05.03.2021).
69. Reiljan, J., Ulst, E., Trasberg, V., Olenko, K., Timpmann, K. (2002). Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. 312 lk.
70. Reiljan, J., Ülper, A., Puolokainen, T. (2012) Kohalike teenuste nõudluspoole tegurid Eesti omavalitsusüksustes. Eesti majanduspoliitilised väitlused: arengud Euroopa Liidu riikides. Tallinn: Mattimar OÜ. 112 lk. <https://docplayer.ee/147243196-Eesti-majanduspoliitilised-v%C3%A4itlused-arengud-euroopa-liidu-riikides-artiklid-cd-rom-kokkuv%C3%B5tted-kroonika-estnische-gespr%C3%A4che-%C3%BCber-wirtschaftspol.html> (19.12.2020).
71. Riigieelarve seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/107072017040> (01.05.2019).
72. Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord (vastu võetud 06.02.2015, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 26.04.2021). – Riigi Teataja <https://www.riigiteataja.ee/akt/123042021012> (20.04.2021).
73. Riigieelarvest koolieelsete lasteasutuste kohtade loomiseks ja renoveerimiseks, lasteasutuste õpikeskkonna arendamiseks ja lasteasutuste õpetajate palgavahenditeks toetuse eraldamise ning kasutamise tingimused ja kord ning toetuse saamise eelduseks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse omaosaluse suurus ja nõuded omaosalusele (vastu võetud 31.01.2008 nr 30, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.09.2015). – Riigi Teataja <https://www.riigiteataja.ee/akt/126082015027> (01.06.2020)
74. Riigikohtu Üldkogu kohtuotsus, kohtuasja number 3-4-1-8-09, 16. märts 2010. <https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09> (16.04.2019).
75. Riigikogu. 2021. aasta riigieelarve seadus. (vastu võetud 09.12.2020, ) muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 18.04.2021). Riigi Teataja <https://www.riigiteataja.ee/akt/RES2021> (22.04.2021).



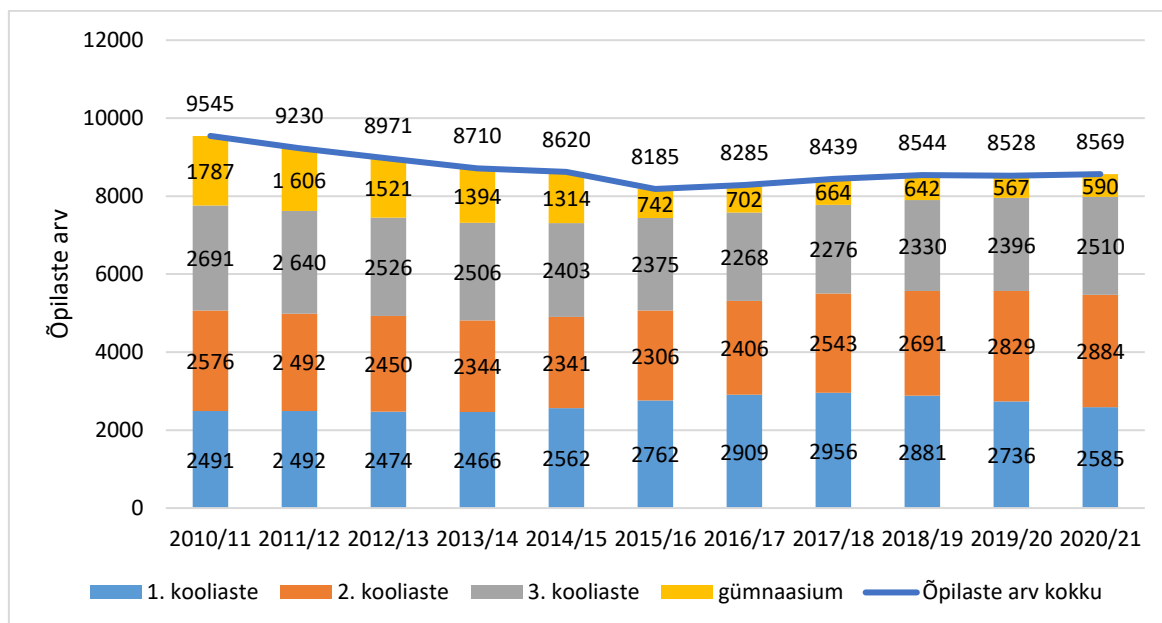
76. Riigikontroll. (2012). Avalike teenuste pakkumise eeldused . väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn 2012.  
<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (20.09.2020)
77. Riigikontroll. (2017). Kohalike omavalitsuste rahastamine. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn 2017.  
<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2423&FileId=13953> (30.04.2019).
78. Riigikontroll. (2016). Ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn 2016.  
<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=13819&AuditId=2413> (23.04.2021).
79. Saarde valla arengukava ja eelarvestrateegia aastateks 2018-2028. (vastu võetud 17.10.2018, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 08.11.2019). – Riigi Teataja.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/405112019012> (30.12.2019).
80. Saarde Vallavolikogu 03.02.2016 otsus nr 2. Haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepaneku tegemine. <http://atp.amphora.ee/saardevv/index.aspx?itm=160278> (12.03.2021).
81. Saarde valla ja Surju valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine. (vastu võetud 26.01.2017, jõustunud 01.02.2017). – *Riigi Teataja*.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/131012017020> (01.03.2021).
82. Schöber, P. (2003). Kohalik omavalitsus: Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus. 224 lk.
83. Sepp, V., Kivi, T., Puolokainen, T., Tali, T., Thomas, E., Valgma, Ü. (2015). Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu: Tartu Ülikool.  
[https://skytte.ut.ee/sites/default/files/ec/teenuskeskuste\\_uuringu\\_lopparuanne.pdf](https://skytte.ut.ee/sites/default/files/ec/teenuskeskuste_uuringu_lopparuanne.pdf) (27.01.2019).
84. Sepp, V., Noorkõiv, R., Veemaa, J. (2018) Uuringu lõpparuanne. Kohalike avalike teenuste tasemete seire metoodika väljatöötamine ja testimine ning analüüsi läbiviimine. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE, Geomedia OÜ.  
[https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/kov\\_teenuste\\_metoodika\\_lopparuanne.pdf](https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/kov_teenuste_metoodika_lopparuanne.pdf) (28.01.2019).
85. Serbak, K., Valk, A. (2016). Võrdne ligipääs kvaliteetsele haridusele ja tõhus hariduskorraldus. Koolivõrk ja erakoolide rahastamine. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. [https://www.hm.ee/sites/default/files/haridusmin\\_koolivork.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/haridusmin_koolivork.pdf) (13.06.2019).

86. Siirde, V. (2002). Strateegiline juhtimine avalikus sektoris. Tallinn: Infotrükk. 87 lk.
87. Sootla, G., Lõhmus M., Kattai, K., Noorkõiv, R. (2016). Detsentraliseeritud valitsemismudelite kujundamine ühinenud omavalitsustes. Soovitused. Rahandusministeerium.  
[https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/09/kov\\_juhtimismudelid\\_web.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/09/kov_juhtimismudelid_web.pdf)
88. Sootla, G., Kattai K. (2013). Omavalitsuste ühinemiste ja mastaabi mõjud nende valitsemise kvaliteedile ja tõhususele. Ekspertarvamus. Tallinn: Tallinna Ülikool.  
[https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus\\_sootla\\_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest\\_09-09-2013.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/ekspertarvamus_sootla_omavalitsuste-uhinemiste-mojudest_09-09-2013.pdf) (22.09.2020).
89. Sootla, G., Kattai K., Rummo M. (2013) Raplamaa omavalitsuste suutlikkuse konsolideerimise strateegia (Ekspertide lõppversioon arutamiseks ja poliitilisteks otsusteks edasi arendamiseks). Raplamaa Tallinn: Tallinna Ülikool. [https://rol.raplamaa.ee/wp-content/uploads/2018/10/2013-ROL-suutlikkuse-suurendamise-arendusstrateegia-parandustega-georg-loppversioon\\_15.07.pdf?fbclid=IwAR1DF1PbKSw12e04uXuYr0X\\_GBM95H-o5-FgFpqbwCdV-sPjDxffb77kLwo](https://rol.raplamaa.ee/wp-content/uploads/2018/10/2013-ROL-suutlikkuse-suurendamise-arendusstrateegia-parandustega-georg-loppversioon_15.07.pdf?fbclid=IwAR1DF1PbKSw12e04uXuYr0X_GBM95H-o5-FgFpqbwCdV-sPjDxffb77kLwo) (01.06.2020)
90. Sootla, G., Kattai K., Viks, A. (2008). Kohalike omavalitsuste 2005 a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Tallinn: Tallinna Ülikool.  
<https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/georg-sootla-kersten-kattai-ave-viks-kov-uhinemised-2005.pdf> (06.05.2020).
91. Statistikaamet (2020). RV0240: Rahvastik 2017. aasta haldusreformi järgselt, 1. jaanuar.  
[https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik\\_rahvastikunaitajad-ja-koosseis\\_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV0240/table/tableViewLayout1](https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik_rahvastikunaitajad-ja-koosseis_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV0240/table/tableViewLayout1) (26.05.2020).
92. Statistikaamet. (2016). Keskmise omavalitsusüksus enne haldusreformi.  
<https://www.stat.ee/et/uudised/2016/06/07/keskmise-omavalitsusüksus-enne-haldusreformi> (29.09.2020).
93. Statistikaamet. (2018). Ränne haldusüksuse või asustuspiirkonna liigi, soo ja rände liigi järgi, haldusjaotus seisuga 01.01.2018. Tabel RVR02:  
[https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik\\_rahvastikusundmused\\_ranne/RVR02](https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik_rahvastikusundmused_ranne/RVR02) (25.06.2020).
94. Statistikaamet (2021). Vähemalt 15 – aastased, 01.jaanuar. Tabel RV0232U:  
[https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik\\_rahvastikunaitajad-ja-koosseis\\_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV0232U](https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik_rahvastikunaitajad-ja-koosseis_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV0232U) (01.03.2021).
95. Statistikaamet (2021). Ülalpeetavate määr, 01.jaanuar. Tabel RV063U:  
[https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik\\_rahvastikunaitajad-ja-koosseis\\_demograafilised-pehinaitajad/RV063U/table/tableViewLayout1](https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik_rahvastikunaitajad-ja-koosseis_demograafilised-pehinaitajad/RV063U/table/tableViewLayout1) (01.03.2021).
96. Surju Põhikooli arengukava 2016-2020. Surju Vallavolikogu 17. novembri.2016 otsus nr. 30

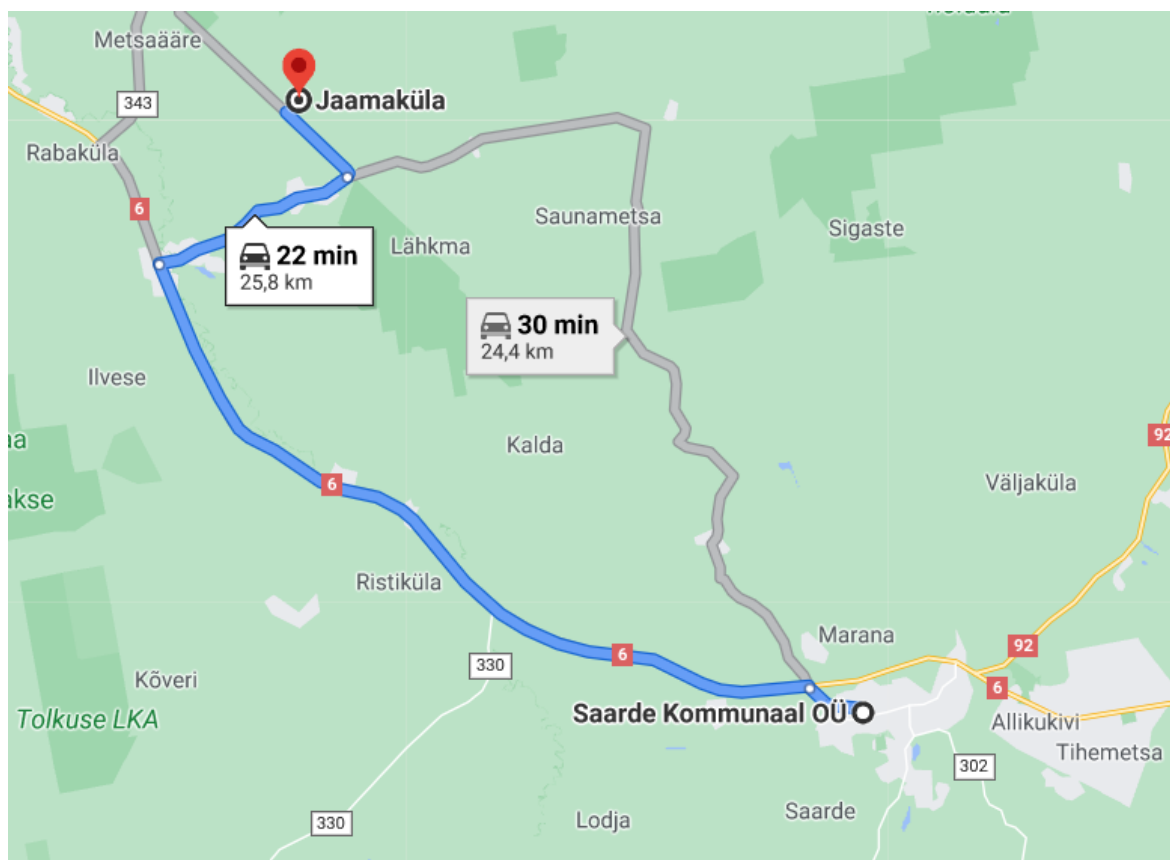
97. Surju valla arengukava 2015 – 2022 (vastu võetud 24.09.2015, viimati jõustunud 03.10.2015). – Riigi Teataja <https://www.riigiteataja.ee/akt/4300/9201/5019/lisa1.pdf#> (19.09.2019).
98. Surju vallavolikogu
99. Sutrop, M., Toming, H., Kõnnusaar, T. (2016). Hea kooli käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli eetikakeskus. [http://tonkeskus.ee/wp-content/uploads/kasulikku/hea\\_kooli\\_kasiraamat.pdf](http://tonkeskus.ee/wp-content/uploads/kasulikku/hea_kooli_kasiraamat.pdf) (16.07.2020).
100. Surju Vallavolikogu otsus nr.1. Ühinemislepingu ja lisade kinnitamine (vastu võetud 02.01.2017, jõustunud 02.01.2017). – Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/405012017033> (13.06.2020).
101. Taluste, O. Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Rahandusministeerium. [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document\\_files/kov/kov\\_ulesannet\\_e\\_ja\\_kov\\_riiklike\\_ulesannete\\_piiritlemise\\_juhend.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannet_e_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf) (31.03.2019).
102. Timpmann, K. (2010). Kohalike omavalitsuste fiskaalautonoomia: Eesti olukord ja arenguvõimalused. Magistritöö. Tartu Ülikooli Majandusteaduskond. Rahvamajanduse instituut. Tartu. 151 lk. [http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14901/timpmann\\_kadi.pdf](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14901/timpmann_kadi.pdf) (08.03.2021).
103. Tõnurist, A. (2014). Mil määral kattub vanemate töö- ja laste koolitee? Statistikaamet [veebileht] <https://blog.stat.ee/2014/11/27/mil-maaral-kattub-vanemate-too-ja-laste-koolitee/> (15.06.2020).
104. Tõnurist, A., Servinski, M., Valgma, Ü. (2014). Toimepiirkondade määramine. Siseministeerium, Statistikaamet. <file:///C:/Users/Kasutaja/Downloads/Toimepiirkondade%20m%C3%A4%C3%A4ramine.pdf> (06.06.2020).
105. Ulst, E., Jaansoo, A. (2002). Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse fiskaalsuhete arengusuunad. Tartu Ülikool, Mattimar OÜ. lk 457–470 <http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2002/2002.pdf> (12.03.2021).
106. Viks, A. (2012). Eestis aastatel 1996 – 2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs. Siseministeerium. [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/content-editors/KOV/kov\\_uhinemiste\\_finantsmojude\\_analuu\\_1996-2011.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/content-editors/KOV/kov_uhinemiste_finantsmojude_analuu_1996-2011.pdf) (12.09.2020)
107. Villenthal, A., Kaunismaa, I., Veemaa, J., Talur, P., Žuravljova, M., Varblane, U. (2016). Huvihariduse ja huvitegevuse pakkujad ning noorsootöötajad kohalikes omavalitsustes. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE, Tartu Ülikool. <http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/55423/Lopparuanne.pdf> (20.04.2021).

108. Õunapuu, L. (2014). Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Tartu: Tartu Ülikool. 212 lk.
109. Ühinemislepingu ja lisade kinnitamine. (vastu võetud 02.01.2017, viimati jõustunud 02.01.2017). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/405012017033> (04.05.2021).

LISA 1. Õpilaste arvu muutus Pärnumaa munitsipaalkoolides  
(Haridussilm 2021)

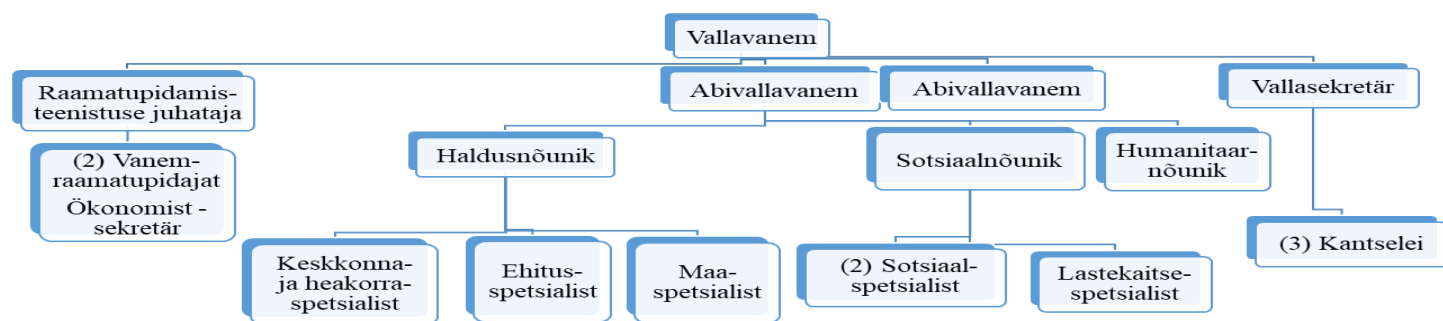


## Lisa 2. Saarde valla korraldatud õpilasvedu Surju kooli õpilastele



(Allikas <https://www.google.ee/maps> 2021)

Lisa 3. Saarde Vallavalitsuse administratsiooni struktuur



**Lihtlitsents lõputöö salvestamiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ning juhendaja(te) kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta**

Mina, \_\_\_\_\_Anu Mikk\_\_\_\_\_,  
(*autori nimi*)  
sünniaeg \_\_\_\_\_1966\_\_\_\_\_,

1. annan Eesti Maaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda koostatud lõputöö

Ühinenud Saarde valla koolivõrk ja haridusteenused

\_\_\_\_\_  
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on Anne Põder ja Viola Mäemurd,  
(*juhendaja(te) nimi*)

1. salvestamiseks säilitamise eesmärgil,
2. digiarhiivi DSpace lisamiseks ja
3. veebikeskkonnas üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Lõputöö autor \_\_\_\_\_Anu Mikk\_\_\_\_\_  
(*allkiri*)

Tartu, \_\_\_\_\_13.05.2021\_\_\_\_\_  
(*kuupäev*)

---

**Juhendaja(te) kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta**

Luban lõputöö kaitsmisele.

\_\_\_\_\_  
(*juhendaja nimi ja allkiri*) (*kuupäev*)

\_\_\_\_\_  
(*juhendaja nimi ja allkiri*) (*kuupäev*)